



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Globaalitalouden haasteet Suomelle vuoteen 2030

Globaalitalouden haasteet Suomelle vuoteen 2030

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja | 1/2012

Julkaisija VALTIONEUUVOSTON KANSLIA		KUVAILULEHTI 29.5.2012	
Tekijät Markus Lahtinen, Lauri Esala, Janne Huovari, Signe Jauhiainen, Leena Kerkelä ja Veera Laiho, Pellervon taloustutkimus PTT		Julkaisun laji Raportti	
Kommenttikirjoitus: Hiski Haukkala		Toimeksiantaja Valtioneuvoston kanslia	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Globaalitalouden haasteet Suomelle vuoteen 2030			
Tiivistelmä <p>Raportti tarkastelee kansainvälisen talouden keskeisiä kehityskulkuja ja murroskohtia seuraavan kahden vuosikymmenen kuluessa ja pohtii Suomen mahdollisuuksia sopeutua niihin. Talouskasvua ylläpitävä teknologinen kehitys tulee edelleen jatkumaan sikäli kuin riittävät yhteiskunnalliset edellytykset ja kannusteet sekä työnteolle että yrittämiselle säilyvät. Vaurauden lisääntymisen ohella talouden kasvuvauhdin vaihtelut tulevat kuitenkin kasvamaan. Globaalitalouden keskeiset haasteet liittyvät tuloerojen kasvuun sekä talouden ylikansalliseen hallintaan tarvittavien instituutioiden rakentamiseen. Kansallisella tasolla muutoskyvyn merkitys kasvaa. Kehittyvien talouksien, kuten Kiinan ja Venäjän, täytyy pystyä muuttamaan taloutensa rakenteita, jotta niiden vaurastuminen voi jatkua. Suomella on mahdollisuudet menestyä taloudellisesti myös jatkossa. Tämä edellyttää kuitenkin talouden valmiuksien jatkuvaa parantamista. Erityisesti työmarkkinoiden reagointikykyä pitäisi lisätä ja koulutusjärjestelmää kehittää. Innovaatiot ovat Suomen talouden kasvun edellytys. Julkinen innovaatiopolitiikka ei saa olla liian ohjaavaa ja holhoavaa, vaan sen on keskityttävä innovoinnin edellytysten luomiseen yrityksissä. Kansalaisten keskinäinen ja talouden instituutioihin kohdistuva luottamus on tärkeä sopeutumista edistävä voimavara, jonka ei pidä antaa rapautua. Kansainvälisellä tasolla on Suomen edun mukaista edistää sekä globaalin yhteistyön vahvistamista että Euroopan unionin sisäisten rakenteiden kehittämistä. Raporttiin sisältyy täydentävä kommenttikirjoitus.</p>			
Avainsanat globalisaatio, teknologinen kehitys, kansainvälinen talous, työmarkkinat, rahoitusmarkkinat, raaka-ainemarkkinat, Kiinan talous, euroalue			
Sarjan nimi ja numero Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2012		ISSN 1799-7828	ISBN (painettu)
Kokonaissivumäärä 91	Kieli Fi	Luottamuksellisuus julkinen	ISBN (PDF) 978-952-5896-88-6
Kustantaja Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi		Taitto Valtioneuvoston kanslia/Politiikka-analyysiyksikkö	

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 29.5.2012	
Författare Markus Lahtinen, Lauri Esala, Janne Huovari, Signe Jauhainen, Leena Kerkelä och Veera Laiho, Pellervo ekonomisk forskning PTT Kommentar: Hiski Haukkala		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då utredningen tillsattes	
Publikationens namn Den globala ekonomins utmaningar för Finland fram till 2030			
Sammandrag Rapporten granskar centrala utvecklingsförlopp och brytningspunkter i den internationella ekonomin under de följande två decennierna och dryftar Finlands möjligheter att anpassa sig till dem. Den tekniska utvecklingen, som upprätthåller den ekonomiska utvecklingen, kommer att fortsätta såvida tillräckliga samhälleliga förutsättningar och incitamenten för både arbete och företagande bevaras. Även om välbästandet ökar kommer växlingarna i ekonomins tillväxttakt dock att variera. Den globala ekonomins centrala utmaningar hänför sig till de ökade inkomstskillnaderna och till upprättandet av sådana institutioner som behövs för övernationell hantering av ekonomin. På den nationella nivån blir förmågan att anpassa sig viktigare. Tillväxtekonomierna, såsom Kina och Ryssland, måste kunna ändra sina länders ekonomiska strukturer för att deras välbästand ska fortsätta öka. Finland har förutsättningar att vara ekonomiskt framgångsrik också i framtiden. Detta förutsätter dock att den ekonomiska beredskapen förbättras kontinuerligt. Man bör i synnerhet öka reaktionsförmågan på arbetsmarknaden och utveckla utbildningssystemet. Innovationerna är en förutsättning för att ekonomin i Finland ska växa. Den offentliga innovationspolitiken får inte vara alltför styrande eller förmyndaraktig, utan den ska fokusera på att skapa förutsättningar för innovationer i företagen. Det ömsesidiga förtroendet mellan medborgarna och förtroendet för de ekonomiska institutionerna är en viktig resurs som främjar anpassningen – denna resurs får inte förtvina. På internationell nivå ligger det i Finlands intresse att främja både ett starkt globalt samarbete och en utveckling av Europeiska unionens interna strukturer. I rapporten ingår en kompletterande kommentar.			
Nyckelord globalisering, teknisk utveckling, internationell ekonomi, arbetsmarknaden, finansmarknaden, råvarumarknaden, Kinas ekonomi, euroområdet			
Publikationsseriens namn och nummer Statsrådets kanslis publikationsserie 1/2012		ISSN 1799-7828	ISBN (tryck)
Sidantal 91	Språk Fi	Sekretessgrad Offentlig	ISBN (PDF) 978-952-5896-88-6
Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Layout Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	

ESIPUHE

Hallitus päätti marraskuussa 2011 ryhtyä valmistelemaan talouskasvun ja hyvinvoinnin näkymiä vuoteen 2030 luotaavaa tulevaisuusselontekoa. Samalla sovittiin, että talousneuvostolle vuonna 2012 teetettävä selvitystyö pyrkisi mahdollisuuksien mukaan palvelemaan myös tulevaisuusselonteon tietotarpeita. Ensimmäisenä tulevaisuusselonteon aihepiiriin kiinteästi liittyvänä taustaselvityksenä julkaistaan nyt kansainvälisen talouden keskeisiä kehityskulkuja ja murroskohtia seuraavan kahden vuosikymmenen kuluessa hahmotteleva, Pellervon taloustutkimuksessa (PTT) laadittu raportti.

Raportti pyrkii ennakoimaan niitä kansainvälisen taloudellisen toimintaympäristön kehitysuuntia, joihin suomalaisen yritystoiminnan, työmarkkinoiden ja talouspolitiikan on lähivuosikymmeninä sopeuduttava. Tältä osin kysymyksenasettelu on samankaltainen kuin joitakin vuosia sitten toteutetuissa laajemmissa talousneuvoston globalisaatioselvityksissä. Yhtenä tavoitteena onkin päivittää aiempien raporttien tuottamaa kuvaa ajan tasalle, sikäli kuin tarvetta tällaiselle revisioidulle ilmenee. Tiivis raportti ei kuitenkaan pyri kaiken kattavaan tulevaisuuskuvaan, vaan poimii tarkasteluun valikoituja avainkysymyksiä ja näkökulmia, muun muassa Kiinan ja Yhdysvaltain ongelmat sekä työ- ja rahoitusmarkkinoiden kehitysnäkymät.

Uusien kehittyvien talouksien integroituminen globaaleille markkinoille sekä tieto- ja viestintätekniikan kehitys ovat jo pitkään olleet – ja ovat edelleen – kansainvälistä kehitystä ohjaavia megatrendejä, joiden kokonaisvaikutukset ovat talousteorian valossa positiivisia. Aivan viime vuosina on kuitenkin saatu entistä selvempiä havaintoja siitä, että maailmantalouden sopeutuminen uuteen tasapainoon ei ole kivutonta, eivätkä yhdentymisen hyödyt välttämättä ulotu kaikille. Finanssikriisi osoitti, että integroituneessa globaalitaloudessa suhteellisen pienet ja lähtökohdiltaan alueellisesti rajatut häiriöt voivat levitä nopeasti ja laajentua globaaleiksi. Erityisesti Yhdysvalloissa globalisaation ja teknologisen kehityksen yhteisvaikutus on johtanut työmarkkinoiden polarisoitumiseen ja samalla perinteinen keskiluokka on joutunut ahtaalle.

Nämä havainnot nousevat vahvasti esiin myös PTT:n raportissa ja ne tunnistetaan Suomenkin näkökulmasta merkittäviksi haasteiksi. Globaalitalous, etenkin rahoitusmarkkinat, vaatisi ylikansallista valvontaa ja hallintaa. Moninapaisessa ja erityyppisten talouksien muodostamassa maailmantaloudessa yhteisen sävelen löytäminen ja toimintakykyisten instituutioiden synnyttäminen ei kuitenkaan ole helppoa. Työmarkkinoiden polarisoitumispyrkimys kehittyneissä maissa on kytköksissä teknologiseen kehitykseen ja kansainvälisen työnjaon muutokseen. Hieman karrikoiden työtehtävät ovat jakautumassa huippupalkkaisiin ”superosaajiin” ja näiden tarvitsemien henkilökohtaisten palveluiden tarjontaan liittyviin matalapalkkaisiin tehtäviin. Perinteiset keskitason osaamista vaativat tehtävät automatisoidaan tai ulkoistetaan matalamman kustannustason maihin niin tavarantuotannossa kuin palveluissakin.

Raporttiin sisältyy myös professori Hiski Haukkalan laatima kommenttikirjoitus, joka täydentää PTT:n raportin teemoja kansainvälisen politiikan näkökulmasta. Haukkala suhtautuu pessimistisesti mahdollisuuksiin kehittää toimivaa globaalinhallintoa ja korostaa Venäjän merkitystä Suomelle. Haukkala pohtii myös hyvin mielenkiintoisella tavalla työmarkkinoiden polarisoitumisen mahdollisia yhteiskunnallispoliittisia seuraamuksia.

Raportin valmisteluvaiheessa järjestettiin työseminaari, johon osallistuivat ulkopuolisina asiantuntijoina professori Hiski Haukkala Tampereen yliopistosta, teollisuusneuvos Petri Lehto työ- ja elinkeinoministeriöstä, ekonomisti Jouko Rautava Suomen Pankin siirtymätalouksien

tutkimuslaitoksesta ja toimitusjohtaja Vesa Vihriälä Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksesta. Heille lämpimät kiitokset raportin laatimista tukeneista rakentavista kommentteista. Raportti oli esillä talousneuvoston kokouksessa 16.5.2012. Kiitän raportin kirjoittajia ansiokkaasta työstä ja toivon, että raportti avaa keskustelua ja tarjoaa osaltaan hyödyllistä tausta-aineistoa myös hallituksen tulevaisuusselonteon valmisteluun.

Pekka Sinko
pääsihteeri

SISÄLLYS

ESIPUHE.....	5
TIIVISTELMÄ.....	9
ENGLISH SUMMARY.....	14
1 JOHDANTO	19
2 TEKNOLOGIA, GLOBALISAATIO JA TYÖMARKKINAT	23
2.1 Kaksi isoa osittumista	23
2.2 Työn kysyntä muuttuu.....	25
2.2.1 Globalisaatio siirtää työpaikkoja	25
2.2.2 Teknologian muutos hävittää ja synnyttää työpaikkoja	27
2.2.3 Työmarkkinat polarisoituvat.....	28
2.2.4 Palkkaerot kasvavat	30
2.3 Työmarkkinoiden tulevaisuuden näkymät.....	32
2.3.1 Palvelutehtävät muutoksessa.....	32
2.3.2 Kuka voittaa?	34
2.4 Yhteenveto.....	35
3 TALOUSPOLIITTISTEN JÄRJESTELMIEN MURROKSET	37
3.1 Kiinan muuttuva rooli maailmantaloudessa.....	37
3.1.1 Harvainvalta kasvun hidaste	37
3.1.2 Kiinan tie innovaatiotaloudeksi	38
3.1.3 Tie huipulle kivikkoinen.....	40
3.2 Yhdysvaltojen vastaus globaalin talouden haasteisiin	41
3.3 Euroalue tarvitsee paremmat instituutiot.....	43
3.3.1 Euroalueen uudet haasteet	43
3.3.2 Eurooppa ilman euroa	44
3.3.3 Eurooppa osana globaalia taloutta	45
3.4 Johtopäätökset.....	45
4 RAHOITUSMARKKINOIDEN MURROS	46
4.1 Kansainvälinen valuuttakurssijärjestelmä	46
4.1.1 Euro on onnistunut valuuttana.....	47
4.1.2 Dollari on sidottu valuutta.....	47
4.1.3 Poliittinen järjestelmä heikentää renminbin mahdollisuuksia	47
4.2 Rahoitusjärjestelmän sääntelyn haasteista	48
4.2.1 Finanssikriisi käänsi huomion rahoitusjärjestelmän muutoksiin	48
4.2.2 Kriisin taustatekijät eivät ole poistuneet	49
4.2.3 Pankeilta tulisi vaatia enemmän	50
4.2.4 Varjopankkijärjestelmää voidaan valvoa, ei pysäyttää.....	51
4.2.5 Riskittömien sijoituskohteiden ylikysyntä kriisien lähteenä.....	53
4.3 Yhteenveto.....	55
5 ENERGIA- JA RAAKA-AINEMARKKINOIDEN TULEVAISUUS JA UUDET HAASTEET.....	57
5.1 Raaka-ainemarkkinoiden viimeaikaiset trendit	57
5.2 Öljyn hinta ja talouskasvu.....	58
5.3 Vaihtoehtoiset energiamuodot.....	60
5.4 Yhteenveto.....	62

6	SUOMEN VASTAUKSET GLOBALISAATION MURROSKOHTIEN ASETTAMIIN HAASTEISIIN	63
6.1	Talouden toimintaympäristö	63
6.2	Suomen vastaukset keskeisiin globaaleihin kehityskulkuihin.....	68
6.2.1	Tuloerot ja talouskasvu	68
6.2.2	Tuloerot, verotus ja palvelut.....	68
6.2.3	Globaalit julkishyödykkeet	69
6.3	Talouden muutoskyky	71
6.3.1	Sosiaaliturvajärjestelmä	71
6.3.2	Asuntomarkkinat.....	71
6.3.3	Maahanmuutto	71
6.3.4	Koulutus	72
6.3.5	Innovaatiopolitiikka.....	73
6.3.6	Luottamus	74
6.4	Globaalit erityiskysymykset.....	75
6.4.1	Rahoitusmarkkinat	75
6.4.2	Energia ja raaka-aineet	77
7	LÄHTEET	78
	KOMMENTTI: Globalisaation kolmas aalto ja Suomi – <i>Hiski Haukkala</i>	83

TIIVISTELMÄ

Tämän raportin tarkoituksena on hahmottaa kansainvälisen talouden keskeisiä kehityskulkuja ja murroskohtia seuraavan kahden vuosikymmenen kuluessa. Maailmantalous on hyvin mielenkiintoisessa kehitysvaiheessa. Teknologinen kehitys ja sen mahdollistama globalisaatio ovat vaurastuttaneet ihmisiä ympäri maailmaa ennen näkemättömällä tavalla. Talouskasvua ylläpitävä teknologinen kehitys tulee edelleen jatkumaan, kunhan yhteiskunnissa on riittävät edellytykset ja kannusteet sekä työnteolle että yrittämiselle.

Vaurauden lisääntymisen ohella talouden kasvuvauhdin vaihtelut tulevat kuitenkin kasvaamaan. Tämä on seurausta sekä yksittäisten kansantalouksien että koko maailmantalouden sopeutumisesta globalisaation asettamiin uusiin haasteisiin. Haasteet liittyvät ensinnäkin tuloerojen kasvuun, joka on seurausta teknologisesta kehityksestä ja globalisaatiosta. Toisekseen talouksien globaali integraatio on edennyt viime vuosikymmeninä nopeammin kuin sen hallintaan tarvittavien instituutioiden rakentaminen. Globaalitalous ja globaalit ongelmat tarvitsivat globaaleja ratkaisuja, mutta nykyisillä instituutioilla niiden löytäminen on hyvin vaikeaa. Mikäli näihin haasteisiin ei pystytä vastaamaan, talouksien epävakauden lisääntyminen voi lopulta hidastaa talouskasvua.

Tuloerojen kasvu lisää kriisien riskiä

Tämän raportin ensimmäinen punainen lanka on globalisaation ja teknologisen kehityksen luomat haasteet työmarkkinoille, mikä altistaa kansantaloudet palkkaerojen ja sitä kautta tuloerojen kasvuille. Vaikka kansainvälinen kauppa on yleisesti parantanut kehittyvien maiden matalapalkkaisten työntekijöiden asemaa, ovat globalisaatio ja teknologian muutos yhdessä kasvattaneet tuloeroja sekä kehittyvissä että kehittyneissä maissa (Jaumotte ym., 2008). Mikäli tuloerojen kasvua ei oikeilla politiikkatoimilla pysytä hallitsemaan, voi niistä seurata sekä talouden lisääntyvä kriisiytyminen että talouskasvun hidastuminen.

Globalisaation tai teknologisen kehityksen hidastaminen vastauksena tuloerojen kasvuun ei kuitenkaan ole mahdollista ilman merkittäviä haittavaikutuksia. Nykyinen taloudellinen hyvinvointi perustuu globaalille taloudelle. Globalisaatio on itse itseään vahvistava ilmiö. Talouksien keskinäisriippuvuuden kasvu lisää jatkuvasti globalisaatiosta irrottautumisen kustannuksia.

Instituutioiden kehitys ei ole pysynyt talouden vauhdissa

Globalisaatiosta seuraa myös miltei määritelmällisesti globaalin koordinaation tarpeen kasvu. Talouden globalisaation myötä globaalien julkishyödykkeiden tarve on kasvanut. Monikansallisten yritysten ja talouksien keskinäisriippuvuuden kasvaessa monia ennen kansallisvaltioiden tuottamia julkishyödykkeitä, kuten esimerkiksi talouden ja finanssimarkkinoiden vakautta, ei voida enää tuottaa tehokkaasti kansallisella tasolla (Kaul ym., 1999).

Kansainvälisen poliittisen arkkitehtuurin riittämätön kyky tuottaa globaaleja julkishyödykkeitä kysynnän kasvua vastaavalla tavalla on toinen tämän raportin punaisista langoista. Globaalien julkishyödykkeiden riittämättömän tarjonnan aikaansaamat epätasapainotilat ovat uusi ilmiö globalisaation aikakaudella. Jos globaaleja institutionaalisia rakenteita ei pystytä vahvistamaan, uhkana on talouden kriisien pysyvä lisääntyminen.

Menestys edellyttää muutosta

Valitettavasti globaaleja ratkaisuja voi olla monessa tapauksessa hyvin vaikea saada aikaan. Tästä syystä monet lähtökohtaisesti globaalia ratkaisua edellyttävät ongelmat joudutaan lopulta kuitenkin ratkaisemaan talousalueiden tasolla. Siksi myös Euroopan unionin ja euron menestys on Suomelle ensiarvoisen tärkeää. Kuitenkin myös tällä tasolla talouksien keskinäisriippuvuuden kasvu on ollut nopeampaa kuin instituutioiden kehitys. Tämä näkyy selvästi euroalueen nykyisessä kriisissä. Toimiakseen euroalue tarvitsisi selvästi nykyistä pidemmälle vietyä yhteistoimintaa.

Institutionaalisia haasteita on myös kansallisilla tasoilla. Kehittyvien talouksien, kuten Kiinan ja Venäjän, täytyy pystyä muuttamaan taloutensa rakenteita, jotta niiden vaurastuminen voi jatkua. Taloudellisten ja poliittisten vapauksien puute tulee koko ajan suuremmaksi ongelmaksi talouden kehittyessä. Myös kehittyneissä talouksissa instituutioiden täytyy pystyä uudistumaan jatkuvasti. Suomessakin työmarkkinoiden rakenteet palvelevat edelleen osin vanhan teollisuusvaltaisen talouden tarpeita.

Suomi ei ole ajopuu

Globalisaation vaikutukset tuloeroihin ovat maakohtaisia ja niihin voidaan vaikuttaa myös kansallisesti (Goldberg ja Pavcnik, 2007). Progressiivinen tuloverotus on keskeinen keino hillitä tuloerojen haitallisia vaikutuksia. Työ- ja pääomatulojen verotuksen välistä eroa tulee myös jatkossa pienentää.

Verotuksessa joudutaan kuitenkin tasapainoilemaan tulonjaon tasauksen ja kannustavuuden välillä. Vaikka progressiivisella tuloverotuksella voidaan rajoittaa verojen jälkeisten tuloerojen kasvua, heikentää liiallinen progressiivisuus työnteon kannusteita.

Verotustakin olennaisempi keino hillitä tuloerojen haitallisia vaikutuksia talouskasvuun ovat julkiset palvelut. Erityisesti pitää varmistaa, että koulutusmahdollisuudet ovat seurausta ainoastaan henkilön lahjakkuudesta ja ahkeruudesta eivätkä esimerkiksi vanhempien varallisuusasemasta.

Suomella eväät menestystä jatkossakin

Suomella on avoimena demokraattisena yhteiskuntana, jolla on myös kyky sovitella ja sopia vaikeistakin asioista, mahdollisuudet menestyä taloudellisesti myös jatkossa. Menestys ei kuitenkaan tule itsestään, vaan se edellyttää talouden valmiuksien jatkuvaa parantamista.

Kansainvälisen talouden suurten haasteiden ja tuotantorakenteen yhä kasvavan muutosnopeuden vuoksi kansantalouden muutoskyvyn merkitys kasvaa entisestään. Erityisesti työmarkkinoiden reagointikykyä pitäisi lisätä. Yksi konkreettinen keino on ansiosidonnaisen työtömyysturvan keston lyhentäminen, jotta kannusteet aloittaa uudella alalla mahdollisimman nopeasti olisivat riittävän suuret.

Työmarkkinoiden joustavuuden lisääminen edellyttää, että perusturva pidetään hyvällä tasolla. Se on yhteiskunnallisen koheesion kannalta välttämätöntä ja on omiaan myös lisäämään muutoksen hyväksyttävyyttä.

Koulutusjärjestelmää kehitettävä

Globalisaatio ja teknologinen murros painottavat ensinnäkin koulutustason yleistä nostamista ja toisekseen innovaatiotoimintaan pystyviin huippuihin panostamista. Tämä edellyttää erittäin korkeatasoista peruskoulutusta, koska muutoin ei synny riittävää joukkoa, josta huiput valikoituvat. Peruskouluihin ja lukioihin pitääkin kohdistaan vähintään nykyiset resurssit.

Sekä teknologian kehittäminen että sen käyttöönotto edellyttävät koulutustason nostamista. Yliopistojen sisäänottomääriä pitääkin kasvattaa. Nykyinen maisterikoulutus ei kuitenkaan anna läheskään kaikille opiskelijoille riittävästi lisäarvoa suhteessa alempaan tutkintoon. Nykyistä useimpien opiskelijoiden tulisinakin valmistua kandidaattitasolla. Tämä myös pidentäisi työuria alkupäästä.

Maisteriohjelmien sijaan kandidaattitasolla valmistuneille opiskelijoille tulisi tarjota työelämä-lähtöistä jatkokoulutusta. Kaupallisen koulutuksen puolella tästä hyvänä esimerkkinä ovat MBA-tutkinnot.

Maisteriohjelmissa jatkava pienempi joukko tulisi kouluttaa kansainvälisen huipputason osaajiksi. Maisterikoulut olisi mahdollista resursoida opiskelijaa kohden selvästi nykyistä paremmin ilman merkittäviä uusia lisäpanostuksia, koska opiskelijamäärä näissä ohjelmissa olisi selvästi nykyistä pienempi. Maisterikoulutus olisi lisäksi nykyistä selvempi väylä tohtorin tutkintoon. Kandidaattitason yleistymisen myötä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen vahvuuksia ja tehtäviä olisi syytä tarkastella uudelleen.

Teknologista kehitystä ei voi ennakoida

Innovaatiot ovat Suomen talouden kasvun edellytys ja välttämättömiä, jos Suomi aikoo säilyttää asemansa menestyneiden maiden joukossa. Teknologista eturintamaa kohti ponnistavien maiden hallitukset voivat ohjata maidensa teknologista suuntautumista ja se voi olla järkevää politiikkaa. Uutta teknologiaa kehittävässä teknologisen eturintaman maassa tämä ei ole mahdollista eikä järkevää. Vasta markkinoiden testi paljastaa mitkä innovaatioista oikeasti kantavat (Acemoglu ym., 2006).

Suomessa yritetään liikaa julkisen vallan toimesta etsiä uusia kasvun lähteitä. Se ei ole julkisen sektorin tehtävä. Innovaatiopolitiikan ei pitäisi rönseyllä vaan keskittyä niihin tehtäviin, joissa markkinaratkaisu ei ole yhteiskunnan kannalta optimi. Yritysten tutkimuksen ja tuotekehityksen tukeminen on perusteltua vain siltä osin, kun sen hyödyt valuvat yrityksistä ulos muualle yhteiskuntaan.

Innovaatiopolitiikalla ei pidä yrittää liikaa. Yrityksiä pitäisi kannustaa innovoimaan kykyjensä mukaan. Liian aktiivinen innovaatiopolitiikka ei ole ainoastaan tuhlaavaa, vaan sillä voi olla myös negatiivisia vaikutuksia kasvuun (Ottaviano ym., 2009). Liian kunnianhimoisesta innovoinnista saattaa olla yrityksille enemmän haittaa kuin hyötyä. Hyvin toimivassa ja kilpailullisessa taloudessa yritykset pitävät huolen innovaatioiden synnystä. Kasvun edellytyksen luodaan hyvällä koulutuksella ja perustutkimuksella yhdessä vakaan ja kannustavan talouspolitiikan kanssa.

Ohjaamisen ja tukemisen sijaan pitäisi varmistaa, että riskinoton kannusteet ovat kunnossa. Innovointi tarkoittaa aina riskinottoa. Innovatiivisten ja kasvuhakuisten yritysten kannustamiseksi täytyy riskinoton odotettuja tuottoja parantaa, lähinnä veropolitiikalla.

Kansalaisten keskinäisen luottamuksen ei pidä antaa rapautua

Taloukasvun kannalta on tärkeää, että kansalaiset luottavat sekä talouden instituutioihin että toisiinsa. Luottamus ihmisten välillä on tärkeää myös sen takia, että se auttaa yhteiskuntaa selviytymään hyvin erilaisista ja yllättävistäkin shokeista, joita maailmantalouden murros luo yhä kasvavassa määrin.

Merkittävä osa vähemmän koulutetusta väestöstä kokee, että he eivät voi luottaa toisiin ihmisiin (Kahma ja Takala, 2012). Tämä voi heikentää yhteiskunnan yleistä muutoskykyä. Luottamusta tukevia rakenteita ja ihmisten huolenpitoa toisistaan on vahvistettava. Tällaisia rakenteita voisivat julkisten hyvinvointipalveluiden lisäksi olla esimerkiksi vapaaehtoistoiminnan verkostot, jotka helpottaisivat auttamishaluisten ja apua tarvitsevien kohtaamista.

Kansainvälinen vaikuttaminen tärkeää

Kansainvälisellä tasolla huomio pitää kiinnittää sekä globaalin yhteistyön lisäämiseen että Euroopan unionin ja euroalueen sisäisten rakenteiden kehittämiseen.

Rahoitusmarkkinoiden vakaus on globaalin yhteistyön keskeinen tavoite. Rahoitusmarkkinoiden jatkuva kansainvälistyminen tarkoittaa sitä, että myös niihin liittyvistä ongelmista ja uhista tulee globaaleja. Tulevaisuudessa on siis tarpeen, että rahoitussektorin valvonta ja sääntely koordinoitua yhä suuremmalta osin globaalilla tasolla. Yhden alueen kiristytvä rahoitusmarkkinasääntely voi pahimmillaan ajaa luotonvälittäjät siirtämään merkittävän osan toiminnastaan kevyemmän regulaation alueille.

Nykyiset suuret liikepankit ovat myös liian kookkaita ja kansainvälistyneitä siihen, että niiden pelastamiseen liittyviä vastuita olisi järkevä kantaa kansallisella tasolla. Euroalueen maiden olisikin syytä heikentää pankkien ja yksittäisten valtioiden välistä kytköstä merkittävästi. Rahoitusjärjestelmän vakauttamiseksi koko euroalueen tulisi ottaa vastuu keskeisten pankkien takaamisesta yksittäisten jäsenvaltioiden sijaan. Toisena vaihtoehtona on siirtää vastuu pankkijärjestelmän vakaudesta Euroopan keskuspankille (Holmström, 2012).

Euroalueen instituutioita pitää vahvistaa

Euroalueella valtioiden finanssipoliittista päätöksentekovaltaa tulee siirtää euroalueen yhteiselle toimijalle. Uudesta elimestä on tehtävä riittävän vahva, jotta se voi sekä ratkaista nykyisen kansallisvaltioiden moraalikato-ongelman että toimia uskottavasti EKP:n työparina.

Euroalueen uudella yhteisellä instituutiolla pitää olla oikeus sekä valvoa valtioille asetettujen finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista että kohdentaa yhteisesti kerättyjä varoja riittävästi eri maihin makrotaloudellisen vakauden turvaamiseksi. Tällaisella valtuutuksella toimiva instituutio käyttää siinä määrin suurta kansalaisten hyvinvointiin vaikuttavaa taloudellista valtaa, että sen pitää olla ehdottomasti poliittisen kontrollin alainen. Nykyisen kaltainen komissio ei voi olla kestävä ratkaisu euroalueen finanssipoliittiseksi toimijaksi. Ilman kansalaisten kokemaa luottamusta ja poliittista hyväksyntää järjestelmästä tulee epävakaa.

Yhdessä finanssipoliittisen koordinaation kanssa euroalue tarvitsisi myös yhteisiä velkakirjoja eli eurobondeja vakauttamaan rahoitusmarkkinoita. Eurobondit lisääisivät myös rahoitusmarkkinoiden toiminnan kannalta tärkeiden turvallisten arvopapereiden tarjontaa. Eurobondien muodostuminen turvallisiksi arvopapereiksi edellyttää kuitenkin, että euroalueesta saadaan luotua instituutioiltaan vahva talousunioni.

SUMMARY

This report outlines major trends and ruptures in the global economy over the next two decades ahead. The global economy is at an interesting juncture. Technological development and the ensuing processes of globalization have created unprecedented wealth around the world. Technological development will continue to drive economic growth so long as societies provide adequate conditions and incentives for work and business.

However the growth of wealth will also lead to increasing variation in the rate of economic growth. This is because of the need for national economies and the global economy to adjust to the new challenges brought on by globalization. These challenges have to do with the growth of income differentials resulting from technological development and globalization. Secondly, global economic integration has in recent decades outpaced the building of the institutions needed for global economic governance. The global economy and global problems would require global solutions, but these are very hard to find within the current institutional setting. Failure to effectively address these challenges may lead to increased economic instability and eventually hamper economic growth.

Growing income differentials increase the risk of crises

The first red thread of this report is to discuss the challenges presented by globalization and technological development to the labour market. National economies are consequently exposed to increasing wage differentials and by the same token to increasing income differentials. Although global trade has generally helped to improve the position of low income earners in developing countries, globalization and technological change have combined to increase income differentials in both developing and developed countries (Jaumotte et al., 2008). Failure to curb the growth of income differentials by proper policy measures may lead to increasing economic crises and to a slowdown of economic growth.

However any effort to slow globalization or technological development in response to the growth of income differentials would have significant adverse effects. Our economic welfare today is based on the global economy. Globalization is a self-reinforcing phenomenon. The growth of economic interdependencies is constantly driving up the costs of breaking away from globalization.

Development of institutions has not kept up with the economy

Globalization, almost by definition, increases the need for global coordination. Economic globalization has brought a growing need for global public goods. With the growth of multinational corporations and economic interdependencies, many public goods that used to be produced by nation states, such as economic and financial market stability, can no longer be effectively produced at the national level (Kaul et al., 1999).

The second red thread of this report is to discuss the inadequate capacity of the international political architecture to meet the increasing demand for global public goods. The imbalances created by the inadequate supply of global public goods are a new phenomenon in the age of globalization. Unless global institutional structures are strengthened, it is possible we may see a permanent increase in economic crises.

Success requires change

Unfortunately in many cases it may be extremely difficult to obtain global solutions. For this reason many problems that inherently require a global solution have to be resolved at the economic area level. This is why the success of the European Union and the euro is of paramount importance to Finland. However even at this level the growth of economic interdependencies has outpaced the development of institutions. This is clearly seen in the current euro area crisis. A more efficient eurozone would require much closer integration and collaboration than is seen today.

There are institutional challenges at the national level, too. It is imperative that emerging economies such as China and Russia have the capacity to change their economic structures so as to support the continued accumulation of wealth. The lack of economic and political freedoms is becoming an ever greater problem with continued economic development. In advanced economies, too, it is crucial for institutions to constantly reinvent themselves. Even in Finland the labour market structures are still in part designed to cater for the needs of the old industry-based economy.

Finland is no drifting log

The impacts of globalization on income differentials vary from country to country, and there are also national means of intervention (Goldberg and Pavcnik, 2007). Progressive income taxes are one of the key ways in which to curb the adverse effects of income differentials. Continued efforts are needed to further reduce the gap between taxes on labour and investment.

However tax regimes must strike a balance between more equitable income distribution and positive incentive effects. Although progressive income taxes can help to contain the growth of post-tax income differentials, an overly progressive tax structure will only undermine incentives to work.

Public services provide an even more effective way of curbing the adverse effects of income differentials on economic growth than tax regimes. It is particularly important to ensure that educational opportunities are dependent on the individual's talent and effort rather than parental wealth, for instance.

Finland well-placed for continued success

An open democratic society with the ability to negotiate and overcome its difficulties, Finland is well-placed for continued economic success. However that success will not come automatically, but requires a constant effort to improve the framework conditions for the economy.

Given the size of the challenges facing the global economy and the escalating rate at which production structures are changing, the national economy's capacity for change is bound to assume increasing importance. Improved responsiveness is needed most particularly in the labour market. One concrete measure to this end is to reduce the duration of earnings-related unemployment security and so provide sufficient incentive for people to move into a new sector.

Under conditions of increased labour market flexibility it is imperative to maintain a high level of basic protection. This is necessary not only for social cohesion, but it will also foster public acceptance of change.

Education system needs developing

Globalization and technological changes highlight the need, firstly, to raise the general education level; and secondly, to cultivate talent capable of innovation. This requires a very high standard of basic education, otherwise there will not be a large enough talent base to draw from. Indeed it is important that resources allocated to comprehensive and upper secondary schools are at least retained at their current level.

Both the development and introduction of new technologies requires higher educational levels. University enrolment numbers must be increased. However current master's training programmes no longer offer sufficient added value to today's students as compared to lower degrees. Indeed a greater number of students should graduate at bachelor level. This would also contribute to extending work careers at the front end.

Students graduating at bachelor's rather than master's level should be offered workplace oriented training. In commercial and business education a good example is provided by MBA degrees.

Training programmes for the smaller number of students who continue to the master's level should be designed for excellence at the highest international level. Resource allocation per individual master's student could be significantly increased without the need for substantial new investment because the overall number of students in these programmes is much reduced. Furthermore, a master's degree would be more clearly profiled as an avenue leading to a doctorate. With the growing role of bachelor's programmes, the strengths and missions of universities and polytechnics should also be reassessed.

Technological development cannot be predicted

Continued economic growth depends upon innovation. Without innovation, Finland will not be able to retain its position among the most successful economies. In countries aiming to reach the technological forefront, governments can steer the technological orientation of research and development, and this may be sensible policy. In a country that is at the forefront developing new technologies, this is neither possible nor sensible. It is only once they are put to the test of the market that it will become clear which innovations will take root and endure (Acemoglu et al., 2006).

In Finland the public authorities invest too much effort in searching for new sources of growth. This is not a task that belongs to the public sector. Rather than branch out in too many directions, innovation policy should focus on areas where a market-based solution is not optimal for society. Supporting private sector research and product development is justified only insofar as the results flow out of the companies concerned to benefit the rest of society.

Innovation policy should avoid trying to accomplish too much. Businesses should be encouraged to innovate according to their capacities. An overly zealous innovation policy is not just a waste of resources, but it can actually be counterproductive to growth (Ottaviano

et al., 2009). Overly ambitious innovation can do more harm than good to businesses. In a dynamic and competitive economy businesses will ensure that there is a continuous stream of innovations. The conditions for growth are created through sound education and basic research coupled with a stable economic policy with significant incentive effect.

Rather than providing guidance and support, the main policy focus should be on ensuring that the incentives for risk-taking are in place. Innovation always implies risk-taking. In order to encourage innovative and growth-oriented businesses, the expected returns on risk-taking must be improved, primarily by means of tax policy.

Mutual trust among citizens must be maintained

From an economic growth point of view it is crucial that citizens have trust in economic institutions as well as in one another. Trust among people is also important because it can help society cope with and overcome the varied and sometimes unexpected shocks that the global economic turmoil is generating more and more often.

A significant proportion of the less educated population feel that they cannot trust other people (Kahma & Takala, 2012). This may reflect adversely on society's capacity for change. Steps must be taken to strengthen social structures that support trust as well as mutual caring among people. Apart from public welfare services, these structures might include networks for voluntary activities that make it easier for people who are willing to help to reach out to those who are most in need of help.

Global engagement important

At an international level the focus must be turned to increasing global engagement and cooperation and on the other hand to developing the European Union and eurozone structures.

One of the key objectives of global cooperation is to ensure stability in the financial markets. With the continuing internationalization of the financial markets, the associated problems and threats are also becoming global. Therefore, in the future, it is important that mechanisms for the governance and regulation of the financial sector are to an increasing extent globally coordinated. A tightening of financial market regulation in one area might in the worst case cause credit providers to shift the focus of their operation to less regulated areas.

Today's large commercial banks have become so big and so international that it is unreasonable to leave the responsibility for saving them to the national level. Indeed countries in the euro area should take steps to significantly loosen the ties between banks and individual states. The stability of the financial system requires that the euro area as a whole rather than individual member states assume responsibility for guaranteeing major banks. Another option is to transfer responsibility for the stability of the banking system to the European Central Bank (Holmström, 2012).

Euro area institutions need strengthening

In the euro area financial policy decision-making power should be delegated from individual member states to a single operator within the area. The new body should be strong enough

so that it can solve the current moral hazard problem and at once be a credible partner for the ECB.

The new common eurozone institution must have the right not only to control that individual states adhere to the financial policy rules imposed on them, but also to allocate jointly collected funds in different countries so as to ensure macroeconomic stability. An institution with such a mandate wields so much economic power to influence the welfare of citizens that it absolutely must be under political control. The Commission in its current form cannot be a lasting solution as the eurozone's premier finance policy maker. Without public trust and political legitimacy, the system would be unstable.

In addition to closer financial policy coordination, the euro area also needs eurobonds to stabilize the financial markets. Eurobonds would add to the supply of safe securities that are important for the functioning of the financial markets. However for eurobonds to become safe securities, it is necessary that the euro area is first developed into an economic union with strong institutions.

1 JOHDANTO

Tämän raportin tarkoituksena on hahmottaa kansainvälisen talouden keskeisiä kehityskulkuja ja murroskohtia seuraavan kahden vuosikymmenen kuluessa. Analyysin pohjalta ehdotetaan Suomen politiikkavastauksia maailmantalouden asettamiin uusiin haasteisiin.

Ensimmäinen politiikkasuositus kumpuaa jo pitkästä tarkasteluhorisontista. Epävarmuus tapahtumien kulusta, saati ajoituksesta, kasvaa eksponentiaalisesti ennustehorisontin pituuden kasvaessa. Pitkänaikavälin arvioihin perustuvien politiikkasuositusten pitää pystyä vastaamaan hyvin erilaisiin ja ennakoimattomiin shokkeihin. Niiden pitää pystyä auttamaan Suomen taloutta hyvin erilaisissa tilanteissa.

Talouden kasvu edellyttää toimivia instituutioita

Vaikka pitkän aikavälin ennakointiin liittyy suuria epävarmuuksia, on talouskehitys riippuvainen tietyistä lainalaisuuksista. Menestyvissä talouksissa kansalaisilla on vapaus käydä kauppaa tavaroilla ja palveluilla. Talouden menestyksen ytimessä on yksilöiden vapaus toimia ja mahdollisuus saada palkkio työnteosta ja riskinottamisesta. Talouskasvu edellyttää kuitenkin myös toimivia instituutioita, joiden luominen on julkisen vallan vastuulla.

Menestyneille talouksille on tyypillistä laillisuusperiaate ja taloudellista toimintaa säätelevän lainsäädännön ennakoitavuus. Valtion pitää pystyä verottamaan kansalaisiaan ja tarjoamaan vastineeksi julkishyödykkeitä.

Menestyksellisen talouden kansalaiset myös luottavat toisiinsa, sillä talous on yhteistoimintaa. Ilman luottamusta yhteistoimintaa, ja sitä kautta talouskasvua, ei synny. Kansalaisten täytyy luottaa myös julkiseen valtaan. Keskeistä on myös julkisen vallan kyky laskea uskottavasti liikkeelle rahaa ja luoda puitteet rahoitusjärjestelmälle, joka kykenee siirtämään varantoja säästäjiltä investoijille.

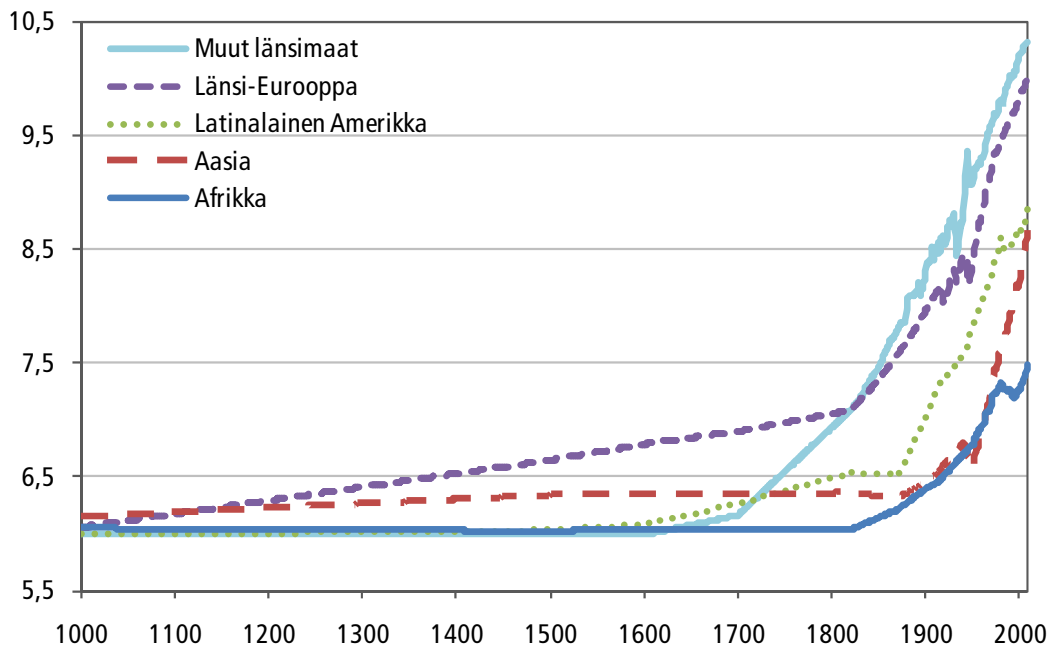
Lisäksi menestyneet taloudet pystyvät kouluttamalla kasvattamaan kansalaisten henkistä pääomaa, joka mahdollistaa uuden tiedon omaksumisen ja lopulta myös uuden tiedon luomisen.

Vaatimukset muuttuvat talouden kehittyessä

Menestystekijöiden ei tarvitse toteutua täydellisesti, jotta talouskasvu pääsee vauhtiin. Vaatimukset kasvavat kuitenkin koko ajan kansantalouden noustessa kehityksen tikapuita. Kehittyvälle köyhälle maalle riittää huomattavasti vaatimattomammat instituutiot talouskasvun aikaansaamiseksi kuin jo vaurastuneelle maalle. Instituutioiden kehityksen täytyy seurata talouden kehityksen tahdissa, muuten seuraa ongelmia.

Talouden globalisaatio ja teknologian kehitys ovat mahdollistaneet talouksien nopean kasvun. Kasvu ei ole kuitenkaan tullut automaattisesti. Nopea kasvun aika on alkanut maailman eri osissa hyvin eri aikaan (kuvio 1). Talouskasvu on lähtenyt jyrkkään nousuun, kun talouteen on luotu markkinat ja sitä myöten vapaudet toimia. Jos yhteiskunnan muut instituutiot suinkin antavat tilaa kasvuille, taloudellinen hyvinvointi nousee nopeasti.

Kuvio 1 Maailman bruttokansantuote henkeä kohden 1000–2008 (logaritmi).



Lähde: Maddison (2010)

Teknologinen kehitys ja teknologisen kehityksen mahdollistama globalisaatio luovat jatkossakin edellytykset taloudellisen hyvinvoinnin lisääntymiseen sekä globaalisti että Suomessa. Ilman vakavia erehdyksiä poliittisessa päätöksenteossa, suomalaisten taloudellinen hyvinvointi on merkittävästi korkeammalla tasolla vuonna 2030 kuin vuonna 2012. Taloudellisen hyvinvoinnin lisääntyminen mahdollistaa myös monien yhteiskunnan toimintaan liittyvien epäkohtien korjaamisen ja helpottaa oikein käytettynä yksilön onnellisuuden tavoittelua.

Kriisit eivät ole sattumaa

Maailmantalouden viime vuosien kehitystä ovat leimanneet monet eri kriisit. Uusi vuosituhat alkoi pörssikurssien romahduksella teknologiaosakkeisiin liitettyjen kasvutarinoiden osoittautuessa pelkäksi haavekuvaksi. Tätä seurasi Yhdysvalloissa alhaisen korkotason ja asuntojen hintojen ikuisen kasvun varaan rakennettujen rahoitusinstrumenttien romahdus, joka imi mukaansa koko kansainvälisen rahoitusjärjestelmän.

Euroopassa uuden yhteisvaluutan käyttöönotto synnytti uskon, että valuuttaunionissa yksittäisen maan velanottoon ei enää liittynyt erityistä maakohtaista riskiä. Tämä mahdollisti valtioiden aikaisempaa suuremman velkaantumisen. Rahoitussektorin yhdyttyessä ja lainansaannin helpottuessa myös monien alhaisemman elintason euroalueen maiden asuntojen hinnat nousivat huomattavasti nopeammin kuin kotitalouksien käytettävissä olevat tulot. Lopulta Yhdysvalloista alkanut finanssikriisi murskasi tämänkin illusion vaurastumisen helpoudesta.

Myös poliittiset kriisit ovat seuranneet toisiaan. Neuvostoliiton romahduksen jälkeen monet muutkin epädemokraattiset hallinnot ovat saaneet kokea kansalaisten tyytymättömyyden hallintoon. Poliittisten vapauksien puutteen lisäksi kaduille on kannustanut taloudellisten mahdollisuuksien puute.

Viimeaikaiset kriisit eivät ole sattumaa. Vaikka jokaisen viimeaikaisen kriisin taustalla on oma ainutkertainen tarinansa, niiden taustalla on kuitenkin kaksi merkittävää kehityskulkua, jotka ovat sekä määrittäneet viime vuosikymmenten talouskehitystä että hyvin suurella todennäköisyydellä tulevat määrittämään paria seuraava vuosikymmentä. Ensinnäkin globalisaatio ja teknologian kehitys ovat omiaan lisäämään tuloeroja talouksien sisällä. Toiseksi instituutiot eivät ole pysyneet talouden kehityksen perässä.

Tuloerojen kasvu lisää kriisien riskiä

Tämän raportin ensimmäinen punainen lanka on globalisaation ja teknologisen kehityksen luomat haasteet työmarkkinoille, jotka altistavat kansataloudet palkkaerojen ja sitä kautta tuloerojen kasvulle. Vaikka kansainvälinen kauppa on parantanut kehittyvien maiden matala-palkkaisten asemaa, ovat globalisaatio ja teknologian muutos yhdessä kasvattaneet tuloeroja sekä kehittyvissä että kehittyneissä maissa (Jaumotte ym., 2008). Globalisaation vaikutukset palkkaeroihin ovat kuitenkin maakohtaisia ja niihin voidaan vaikuttaa (Goldberg ja Pavcnik, 2007). Mikäli tuloerojen kasvua ei oikeilla politiikkatoimilla pysytä hallitsemaan, seuraa niistä sekä talouden lisääntyvä kriisiytyminen että talouskasvun hidastuminen.

Yhteiskunnat tulevat hakemaan talouskasvun ja tuloerojen kasvun väliseen dilemmaan vastauksia omista, hyvin erilaista lähtökohdistaan. Tuloerojen kasvun ja talouskasvun välinen suhde näyttäytyy hyvin erilaisena diktatuurisessa Kiinassa kuin demokraattisesti hallituissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa tai Yhdysvalloissa.

Globalisaation tai teknologisen kehityksen hidastaminen vastauksena tuloerojen kasvuun ei ole mahdollista ilman merkittäviä haittavaikutuksia. Nykyinen taloudellinen hyvinvointi perustuu globaalille taloudelle. Tuotannon osittuminen lisää protektionistisen politiikan kustannuksia. Vastaavalla tavalla rahoitusmarkkinoilla suuret sijoitukset kilpailevien kansantalouksien tuotannolliseen pääomaan tai julkisen vallan velkakirjoihin lisäävät keskinäisriippuvuutta tavalla, joka nostaa globalisaatiosta irtautumisen kustannuksia entisestään.

Instituutioiden kehitys ei ole pysynyt talouden perässä

Globalisaatiosta seuraa myös miltei määritelmällisesti globaalin koordinaation tarpeen kasvu. Talouden globalisaation myötä globaalien julkishyödykkeiden tarve onkin kasvanut. Globaalien julkishyödykkeiden riittämättömän tarjonnan aikaansaamat epätasapainotilat ovat uusi ilmiö globalisaation aikakaudella.

Talouden keskinäisriippuvuus on lisääntynyt viime vuosikymmeninä nopeammin kuin sen hallintaan tarvittavat rakenteet. Monikansallisten yritysten ja talouksien keskinäisriippuvuuden kasvaessa monia ennen kansallisvaltioiden tuottamia julkishyödykkeitä, kuten talouden vakaus, puhdas ympäristö, terveys ja turvallisuus, ei voida enää tuottaa tehokkaasti kansallisella tasolla (Kaul ym., 1999). Keskeinen esimerkki globaalista julkishyödykkeestä on myös finanssimarkkinoiden vakaus. Kansainvälisen poliittisen arkkitehtuurin riittämätön kyky tuottaa globaaleja julkishyödykkeitä kysynnän kasvua vastaavalla tavalla on toinen tämän raportin punaisista langoista. Jos globaalit institutionaaliset rakenteet eivät kehity talouden kasvun tahtiin, uhkana on talouden kriisien lisääntyminen.

Valitettavasti globaaleja ratkaisuja on edelleen hyvin vaikeaa saada aikaan. Tästä syystä monien lähtökohtaisesti globaalien ongelmien ratkaisu joudutaan lopulta ratkaisemaan talousalueiden tasolla. Siksi myös Euroopan unionin ja euron menestys on Suomelle ensiarvoisen tärkeää. Kuitenkin myös tällä tasolla talouksien keskinäisriippuvuuden kasvu on ollut nopeampaa kuin instituutioiden kehitys. Euroalueen institutionaalinen kehitys, tai sen puute, on esimerkki keskinäisten instituutioiden kehitystä huomattavasti nopeammasta talouksien keskinäisriippuvuuden kasvusta. Toimiakseen euroalue tarvitsisi selvästi nykyistä pidemmälle vietyä yhteistoimintaa.

Institutionaalisia haasteita on myös kansallisilla tasoilla. Kehittyvien talouksien, kuten Kiinan ja Venäjän, täytyy pystyä muuttamaan taloutensa rakenteita, jotta niiden vaurastuminen voi jatkua. Taloudellisten ja poliittisten vapauksien puute tulee koko ajan suuremmaksi ongelmaksi talouden kehittyessä. Myös kehittyneissä talouksissa instituutioiden täytyy pystyä uudistumaan jatkuvasti. Suomenkin työmarkkinoiden rakenteet palvelevat edelleen pitkälti vanhan teollisuusvaltaisen talouden tarpeita.

Raportin rakenne

Tässä raportissa hahmotetaan maailmantalouden tulevia murroskohtia seuraavien vuosikymmenien aikana ja arvioidaan niiden vaikutuksia Suomen talouteen.

Raportin toisessa luvussa teemana on teknologisen murroksen vaikutus talouteen sekä globalisaation että sisäisen työmarkkinadynamiikan kautta. Teemaa lähestytään työprosessien siirrettävyyden ja osittumisten kautta. Keskeinen havainto koko raportin kannalta on teknologisen kehityksen ja globalisaation yhteysvaikutuksesta syntyvä palkkaerojen kasvu.

Seuraavassa luvussa maailmantalouden murroskohtia määritetään kolmen merkittävimmän alueen eli Kiinan, Yhdysvaltojen ja euroalueen kautta. Jokaisella alueella on erilainen poliittinen järjestelmä, mistä seuraa haasteita sekä kansantalouksille itselleen että koko maailmantaloudelle.

Neljännessä luvussa paneudutaan kansainvälisen rahoitusjärjestelmän ongelmakohtiin ja niiden vaikutuksiin yleiseen taloudelliseen kehitykseen. Luvun aluksi huomio keskittyy valuutaturssijärjestelmään. Tämän jälkeen keskitytään pankkijärjestelmän ongelmakohtiin ja niiden vaikutuksiin talouskasvuun. Erityiseksi teemaksi nousee myös vähäriskisten arvopapereiden ylikysyntä, jolla on haitallisia vaikutuksia rahoitusjärjestelmän toimintaan.

Kansainvälisen talouden yksi merkittävä viimeaikainen trendi on ollut raaka-aineiden merkittävä kallistuminen. Tästä seuraavia ongelmia ja tulevia kehityslinjoja käydään läpi luvussa viisi. Erityisenä mielenkiinnon kohteena ovat energiamarkkinoiden muutokset.

Raportin lopuksi luodaan kokonaiskuva Suomen talouden toimintaympäristön tilanteesta ja tulevista kehityslinjoista. Tämän pohjalta nostetaan esille keskeisiä politiikkalinjauksia, joilla pyritään vastaamaan toimintaympäristön luomiin haasteisiin.

2 TEKNOLOGIA, GLOBALISAATIO JA TYÖMARKKINAT

Teknologian muutos ja globalisaatio ovat toisiinsa kytkeytyneitä muutosvoimia kansainvälisessä taloudessa. Kuljetus- ja informaatioteknologioiden muutokset ovat globalisaatiota eteenpäin vieviä tekijöitä yhdessä rajoja madaltaneiden poliittisten päätösten kanssa. Globalisaatio taas on sekä edistänyt yleistä teknologian kehitystä että vahvistanut teknologian muutosten vaikutusta taloudessa.

Informaatioteknologian kehityksen myötä teknologian muutos ja globalisaatio ovat entistä enemmän kytkeytyneet toisiinsa. Informaatioteknologian muutos on sekä tehnyt mahdolliseksi tuotantoprosessin osien pilkkomisen ja sijoittamisen eri puolille maailmaa että levittänyt globalisaation palveluihin. Lisäksi informaatioteknologialla pystytään suorittamaan koko ajan monimutkaisempia tehtäviä.

Globalisaation leviämisen palveluihin on suuri merkitys jo palveluiden suuren työllisyysosuu-den kannalta. Palveluissa tapahtuvien muutosten nopeuteen vaikuttaa kuitenkin niiden ai-neettomuus. Jos palvelutuotanto pystytään koodaamaan, sen tuotanto pystytään saman tien skaalaamaan globaaliksi. Palvelutuotannossa yritykset pystyvät kasvamaan hyvin nopeasti nol-lasta täysin globaaleiksi yrityksiksi.

Tästä syystä on todennäköistä että muutosten nopeus ja voima taloudessa ja työmarkkinoilla vain kasvavat. Työpaikkoja voi hävitä hyvin nopeasti, mutta samoin niitä voi syntyä hyvin nopeasti. Suomen työmarkkinoiden täytyy tarjota suotuisa ympäristö teknologian kehityksen ja globalisaation myötä avautuvien mahdollisuuksien hyödyntämiseen. Samalla yhteiskunnan täytyy olla myös valmis tasoittamaan voittajien ja häviäjien todennäköisesti kasvavia tulo-eroja.

2.1 Kaksi isoa osittumista

Maailmantaloudessa voi nähdä kaksi merkittävää tuotannon sijoittumiseen vaikuttanutta tek-nologista murrosta. Kulloinkin maailmalla vallinnut kuljetus- ja informaatioteknologia on vaikuttanut tuotannon sijoittumiseen. Ensimmäisessä 1800-luvulla alkaneessa murroksessa tavaroiden kuljetuskustannusten nopea lasku mahdollisti tehtaiden ja kuluttajien alueellisen eriytymisen. Nykyiset kehittyneet maat alkoivat tuolloin teollistua, maat kävivät kauppaa kes-kenään ja taloudet kasvoivat ja ihmiset alkoivat keskittyä kaupunkeihin.

Toinen murros lähti käyntiin 1980-luvulla informaatioteknologian kiihtyvän kehityksen tahdis-sa. Uudella teknologialla on pystytty tehostamaan tai jopa korvaamaan työtehtäviä. Globali-saation kannalta suuri muutos on kuitenkin siinä, että informaatioteknologinen kehitys on mahdollistanut tuotantoprosessien erottelamisen niin, että myös tuotantoprosessin osia on voitu ulkoistaa muihin maihin.

Baldwin (2006) kutsuu näitä teknologian muutoksen aiheuttamia murroksia kahdeksi suureksi osittumiseksi. Ensimmäinen osittuminen tarkoitti tavaratuotannon ja kulutuksen maantieteel-lisen yhteyden erottamista. Tämä mahdollisti tuotannon keskittymisen ja siten massatuotan-non. Toinen osittuminen on tarkoittanut tuotantoprosessin eri osien maantieteellisen yhtey-den erottamista. Toimintoja on voitu siirtää eli ulkoistaa sinne, missä ne pystytään tuotta-maan pienimmin kustannuksin (yleensä kehittyviin maihin). Toimialojen ei enää tarvitse kes-

kittyä toimialan keskimääräisten keskittymisetujen mukaisesti, vaan tuotantoprosessin sisällä eri toimintojen sijoittumista ohjaa juuri niiden toimintojen keskittymisedut.

Globalisaation kehitystarina kahtena suurena osittumisena on pitkälti teollisuuden kehitystarina. Kuitenkin kuten Baldwin (2006) toi esille, on toisen vaiheen osittuminen saavuttanut jo toimistotkin. Yrityksille ja myös kuluttajille suunnattujen palveluiden on pitkään ajateltu olevan suojassa teknologiselta kehitykseltä ja ulkoistamiselta. Uudet teknologia- ja tiedonsiirtoinnovaatiot ovat kuitenkin asettaneet myös näiden alojen tehtävät uusien haasteiden eteen. Palveluiden muutos poikkeaa oleellisilla tavoilla teollisuuden muutoksesta. Palvelut kokevat ensimmäisen ja toisen osittumisen samanaikaisesti. Enää moniakaan palveluita ei tarvitse tuottaa lähellä kuluttajaa ja toisaalta ne voidaan helposti siirtää ulkomaille. Toisaalta palveluiden aineettomuudesta johtuen osassa palveluita tuotannon rajakustannukset ovat olemattomat. Tuotantoa voidaan siis kasvattaa hyvin nopeasti lähes rajatta. Palveluissa muutokset voivat siis olla huomattavasti nopeampia ja suurempia kuin teollisuudessa. Tulevaisuuden kannalta mielenkiintoista ja merkittävää on se, kuinka syvälle palvelusektorille teknologinen kehitys ja ulkoistaminen pääsevät.

Teknologinen muutos ja ulkoistaminen ovat jo vaikuttaneet merkittävästi työmarkkinoiden rakenteeseen. Eri koulutus- ja osaamistason työntekijöiden työvoiman suhteelliset kysynät ovat muuttuneet huomattavasti viimeisen 30-vuoden aikana. Korkeasti koulutettujen työvoiman kysyntä on kasvanut ja matalasti koulutettujen työntekijöiden laskenut. Nämä kysyntämuutokset ovat aiheuttaneet monissa maissa voimakkaan palkkaerojen kasvun. Teknologisen kehityksen ja ulkoistamisen edetessä yhä syvemmälle palvelusektorille työmarkkinoiden rakennemuutos ei vielä ole ohi.

Teknologisen muutoksen ja ulkoistamisen vaikutukset näkyvät ensisijassa työmarkkinoiden rakenteessa. Oleellista on myös miten teknologisen muutoksen ja ulkoistamisen kaltaiset taloutta ja kaupankäyntiä mullistavat muutokset vaikuttavat talouskasvuun. Muutoksethan lähtevät liikkeelle yritysten halusta valmistaa hyödykkeitään mahdollisimman edullisesti vallitsevissa olosuhteissa, joten tuotantoa helpottavien uudistusten pitäisi luoda talouteen uutta kasvua.

Maailman talouskasvu sai selvän piristysruiskeen 1800-luvulla, kun tuotannon ensimmäinen osittuminen alkoi. Länsi-Euroopassa ja muissa länsimaissa talous lähti selvästi aikaisempaa voimakkaampaan kasvuun. On siis hyvin todennäköistä, että myös tämä toinen osittuminen vaikuttaa positiivisesti maailman talouskehitykseen. Tämä näkyy konkreettisesti monien kehittyvien talouksien kasvussa nykyään.

Vaikka teknologinen kehitys on lisännyt palkkaeroja kehittyneissä maissa, on se kuitenkin kasvattanut kokonaishyvintä. Ensisijassa teknologian kehitys on kasvattanut korkeasti koulutettujen palkkoja. Kehittyvien maiden matalampi palkkataso on kuitenkin laskenut myös tuotantokustannuksia, jolloin hyödykkeitä on voitu tarjota kuluttajille edullisemmin. Halventuneiden tuotteiden kautta myös matalasti koulutettujen työntekijöiden reaali-palkat ovat kasvaneet.

Toisaalta toimintojen siirtäminen esimerkiksi Kiinaan ja Intiaan vaurastuttaa näitä maita ja luo niihin uutta kysyntää, joka kohdistuu osittain myös kehittyneisiin maihin. Jos siirrettävät toiminnot suoritetaan kehittyneiden maiden omistamissa yrityksissä, yritysten voitot kertyvät kehittyneisiin maihin. Myös kehittyvät maat ovat hyötäneet suuresti muualla kehitettyjen teknologioiden käyttöönotosta ja tuotannon siirtymisestä maahan. Kansainvälisten yritysten

sijoittuminen kehittyviin maihin ja niiden työvoiman kysynnän voimakas kasvu luo talouksiin aivan uusia kasvumahdollisuuksia. Ihmisten elintaso nousee ja maat pystyvät esimerkiksi panostamaan koulutukseen ja luomaan maahan kasvua tukevat rakenteet.

2.2 Työn kysyntä muuttuu

Työn kysyntämuutoksista voidaan (osin keinotekoisesti) erottaa globalisaation ja teknologian vaikutus. Pelkistään globalisaation suora vaikutus muuttaa työn kysyntää alueiden välillä ja mahdollistaa työtehtävien ulkoistamisen maasta toiseen. Teknologian muutos puolestaan muuttaa työn kysyntää osaamisesta toiseen. Uusi teknologia korvaa joitain työtehtäviä ja synnyttää kysyntää toisille työtehtäville. Kumpikin vaikuttaa toki myös epäsuorasti työn kysyntään kasvattamalla kokonaiskulutusta.

Aineellisessa tuotannossa vaikutukset ovat erillisiä, sillä kuljetusteknologian ja tuotantoteknologian muutokset ovat pitkälti erillisiä ilmiöitä. Ensimmäisessä osittumisessa kuljetuskustannusten aleneminen kuljetusteknologian kehittyessä siirsi tuotantoa paikasta toiseen täysin riippumatta itse tuotannossa käytetystä teknologiasta. Samoin tuotantoteknologian muutokset vaikuttivat tuottavuuteen ja työvoiman kysyntään tuotannon sisällä riippumatta teknologiasta, jota käytettiin lopputuotteiden markkinoille kuljettamiseen. Kuljetusteknologian muutokset toki mahdollistivat tehokkaampien massatuotantoteknologioiden käyttöönoton, mutta nämä muutokset eivät olleet suoraan kytköksissä toisiinsa.

Aineettomassa tuotannossa, lähinnä palvelutuotannossa, erottelu ei ole samalla tavalla mahdollista. Informaatioteknologian kehitys ja aineettomuus kytkevät siirtoteknologian ja tuotantoteknologian muutokset kiinteästi yhteen. Jos työtehtävä pysytään koodaamaan koneen suoritettavaan muotoon, tulee siitä automaattisesti myös täysin siirrettävä.

2.2.1 Globalisaatio siirtää työpaikkoja

Kuljetusteknologian halpeneminen ja kaupan esteiden madaltaminen on mahdollistanut kokonaisten tuotteiden tai puolivalmisteiden kuljetuksen maiden välillä niin, että tuotantoa voitiin hajauttaa suhteellisen edun mukaan maasta toiseen. Suomen ja monen muun kehittyneen maan kannalta tämä on tarkoittanut sitä, että monet työvaltaisen prosessin osat on siirretty halpatyövoiman maihin. Työvoimavaltaisen teollisuuden työpaikat ovatkin siirtyneet suurelta osin kehittyneistä maista kehittyviin maihin.

Tiedonsiirtoteknologiassa on 2000-luvulla tapahtunut huomattavia edistysaskeleita. Uudistukset ovat antaneet koko kansainväliselle kaupalle uuden suunnan ja samalla muokanneet työmarkkinoiden rakenteita. Tiedonsiirtoteknologian uudet innovaatiot ovat mahdollistaneet tuotantoprosessien pilkkomisen entistä pienempiin osiin ja osien siirtämisen sinne missä ne tuotetaan pienimmin kustannuksin. Ennen toimistotehtävien siirtämistä ulkomaille pidettiin lähes mahdottomana, mutta nykyään ne on luotettavien ja halpojen tiedonsiirtoyhteyksien avulla helppo siirtää esimerkiksi Intiaan.

Palvelutehtävien siirto maasta toiseen vaikuttaa erittäin paljon työmarkkinoiden tulevaisuuteen. Aiemmin tuotannon siirtämistä ulkomaille puolsivat halvemmat valmistuskustannukset, mutta nykyään myös keskittymisedut ja työntekijöiden joustavuus vetävät toimintoja halvan työvoiman maihin. Myös tuotantoprosessien ulkoistaminen halvempien tuotantokustannusten maihin on vaikuttanut kehittyvien maiden työvoiman suhteelliseen kysyntään.

Kansainvälinen kauppa voi perustua eroille maiden työvoiman tarjonnan rakenteessa, teknologiassa tai tuotevalikoimassa. Jos kaupankäyntiä ajavat työvoiman suhteelliset tarjontaerot, kasvattaa se palkkaeroja kehittyneessä maassa ja laskee niitä kehittyvässä maassa (Costinot ja Vogel, 2010). Vähemmän kehittyneen maan halvan ja vähän koulutetun työvoiman kysyntä lisääntyy, mikä nostaa sen palkkatasoa. Samalla kehittyneen maan vähän koulutetut joutuvat kilpailemaan halvemmän työvoiman kanssa ja heidän palkkansa laskee tai he menettävät työpaikkansa.

Kehittyneen maan korkeasti koulutetut eivät joudu samanlaisen palkkakilpailun kohteeksi, koska vähän kehittyneessä maassa on vain vähän korkeasti koulutettuja. Lisäksi korkeasti koulutettujen työn kysyntä kasvaa, koska myös vähemmän kehittyneen maan markkinoilta tulee kysyntää heidän työlleen.

Sen sijaan teknologiaerot kaupankäynnin syynä kasvattavat palkkaeroja sekä kehittyneessä että kehittyvässä maassa, kun taas tuotevalikoimaerojen vaikutus voi olla kummansuuntainen tahansa (Costinot ja Vogel, 2010). Todellisuudessa kaupankäynnin syyt löytyvät kaikista kolmesta ominaisuudesta, minkä takia palkkaerovaikutuksia ei voi yksiselitteisesti ennakoida ja ne muuttuvat olosuhteiden muuttuessa ja talouksien kehityksessä.

Havaintojen mukaan kaupankäynnin seurauksena palkkaerot ovat kasvaneet sekä kehittyneessä että kehittyvässä maassa. Zhu ja Trefler (2005) sekä Bas (2008) ovat osoittaneet, että kansainvälinen kauppa siirtää osaamista suosivan teknologisen muutoksen myös kehittyviin maihin, koska kehittyvät maat pystyvät ottamaan käyttöön muualla kehitettyä teknologiaa. Tuotantomahdollisuuksien paraneminen kehittyvässä maassa saa kehittyneen maan matalan koulutuksen työntekijöitä vaativan tuotannon siirtymään kehittyvään maahan. Näistä siirtyneistä työtehtävistä tulee kehittyvässä maassa korkean osaamisen työtehtäviä.

Vielä 1980- ja 1990-luvuilla kansainvälinen kauppa ja työtehtävien ulkoistaminen halvemmän tuotannon maihin kosketti voimakkaimmin keskipalkkaisia matalan koulutuksen työntekijöitä. Toisaalta korkeasti koulutetut ja korkeapalkkaiset työntekijät hyötyivät, kun heidän valmistamiensa hyödykkeiden kysyntä lisääntyi. Teknologian mahdollistaessa myös palvelutehtävien ulkoistamisen, ei positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia pystytä enää aivan suoraviivaisesti kohdistamaan tietyn koulutustason työntekijöihin, sillä palveluammateissa työskentelee sekä korkeasti että matalasti koulutettuja työntekijöitä. Näin ollen vaikutukset tulevat tuntumaan laajemmin koko työmarkkinoilla. Työmarkkinoiden tulevaisuutta on vaikea ennakoida, sillä ulkoistaminen ja teknologinen kehitys palvelusektorilla on vielä alkuvaiheessa.

Globalisaatio vaikuttaa myös teknologiseen kehitykseen. Entisten suljettujen maiden avautuminen, asteittainen vapautuminen ja koulutusasteen nousu on jo tuonut teknologian kehitykseen valtavan määrän lisää inhimillistä pääomaa ja kehityksen edetessä määrä vain lisääntyy. Informaation siirron helpottuminen ja halventuminen on tehostanut myös tiedon leviämistä, millä pitäisi olla positiivinen vaikutus teknologian kehitykseen.

Uuden teknologian kehityksen lisäksi myös teknologian siirto ja käyttöönotto nopeutuvat. Tieto uusista teknologioista leviää aikaisempaa nopeammin ja yritykset voivat ottaa parempia ratkaisuja käyttöön ympäri maailmaa. Informaalista tiedon leviämistä suurempi kanava ovat suorat sijoitukset. Niillä yritykset siirtävät tehokkaasti teknologiaa maasta toiseen. Globalisaation myötä suorat sijoitukset ovat moninkertaistuneet.

2.2.2 Teknologian muutos hävittää ja synnyttää työpaikkoja

Teknologian muutos muutti alkuvaiheessa lähes täysin maatalousvaltaiset taloudet teollisuustalouksiksi. Teollisuudenkin työpaikkaosuus on kuitenkin jo pitkään laskenut työtä säästävän teknologian muuttaessa tuotantoprosesseja teollisuudessa. Teollisuuden työpaikkojen vähenemisen ovat korvanneet palvelualojen työpaikat, mutta palveluidenkin sisällä on tapahtunut koko ajan muutosta. Myös tulevaisuudessa teknologian muutoksen suuri kuva suhteessa työn kysyntään on todennäköisesti historian kaltainen, teknologian muutos sekä hävittää että synnyttää työpaikkoja.

Teknologinen kehitys otti uuden suunnan 1980-luvun alussa, kun tietokoneteknologian kehitys lähti kiihtyvään kasvuun. Erityisesti 1990-luvun alussa tietokoneiden ja muiden teknisten laitteiden käyttö omaksuttiin työpaikoilla nopeaan tahtiin. Eikä vain tietoteknisten laitteiden kehitys, vaan myös tietoteknisten ohjelmistojen ja teknologiaverkostojen kehittyminen on johdattanut yhteiskunnan ja erityisesti työmarkkinat uuteen aikakauteen. Teknologisella muutoksella on ollut merkittäviä vaikutuksia yritysten työtapoihin ja työnjärjestämisen muotoihin. Nämä muutokset puolestaan ovat vaikuttaneet työmarkkinoiden rakenteeseen.

Teknologian kehitys ei ole vaikuttanut samalla tavalla kaikkiin työtehtäviin. Toiset työtehtävät ovat tuottavuuden kasvun myötä hyöttyneet teknologisista innovaatioista. Toisaalta teknologiset innovaatiot ovat pystyneet korvaamaan jopa täysin jotkin työtehtävät niin, että niiden suorittamiseen ei enää tarvita ollenkaan työvoimaa. On ajateltu, että korkeasti koulutetuilla työntekijöillä on sellaiset taidot, että he pystyvät hyödyntämään ja täydentämään työpaikoilla käyttöönotettua teknologiaa. Matalasti koulutettujen osaaminen puolestaan on sellaista, että se voidaan korvata teknologialla. Teknologinen kehitys siis parantaa korkeasti koulutettujen työmarkkina-asemaa ja heikentää matalasti koulutettujen asemaa. Tämän takia 1980-luvulla alkaneen teknologisen muutoksen sanotaan olevan osaamista suosivaa (skill biased).

Autor ym. (2003) ovat määrittäneet hieman toisenlaisen lähestymistavan. Heidän mielestään koulutus on liian yksinkertainen mittari henkilön osaamistasolle. Oleellisempaa on työntekijöiden suorittamien työtehtävien luonne ja niiden suhde tietokoneteknologiaan. Työtehtävät voidaan jakaa neljään luokkaan sen suhteen, miten ne reagoivat tietokoneteknologian käyttöönottoon (taulukko 1).

Taulukko 1 Erityyppisten työtehtävien suhde tietotekniikan kehitykseen.

	Rutiinitehtävät	Ei-rutiinitehtävät
Analyttiset ja interaktiiviset tehtävät	<i>Huomattava korvattavuus</i>	<i>Voimakkaasti täydentävä</i>
Manuaaliset tehtävät	<i>Huomattava korvattavuus</i>	<i>Korvattavuus ja täydentävyys rajallisia</i>

Tietotekniikan kanssa huomattavassa korvattavuussuhteessa ovat työntekijät, jotka suorittavat tiedollisia ja manuaalisia rutiinitehtäviä, eli tehtäviä, jotka voidaan suorittaa noudattamalla yksinkertaisia sääntöjä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi laskenta, yksinkertaiset asiakaspalvelutehtävät sekä lajittelu- ja kokoonpanotehtävät. Puolestaan tietotekniikkaa täydentäviä ovat sellaiset työntekijät, jotka suorittavat ongelman ratkaisuun ja monitahoiseen kommunikaatioon liittyviä ei-rutiininomaisia tehtäviä, kuten johtaminen ja myyntitehtävät. Ei-rutiiniset manuaaliset tehtävät, kuten sairaanhoito ja siivoaminen, eivät juuri reagoi tietotekniikassa tapahtuviin muutoksiin tai vaikutukset tulevat välillisesti.

Muun muassa Goos ja Manning (2007) ja Autor ym. (2008) ovat osoittaneet, että erilaiset työtehtävät eivät ole jakautuneet tasaisesti palkka- eivätkä koulutusjakaumassa. Palkka- ja koulutusjakaumien aivan alimmilla osilla hallitsevat ei-rutiiniset manuaaliset tehtävät, keskivaiheilla rutiinitehtävät ja aivan ylimmillä osilla ei-rutiiniset tiedolliset tehtävät. Eli tehtävät, jotka täydentävät tietokonepääomaa, ovat jakauman ylimmillä osilla ja tehtävät, jotka voidaan korvata tietokoneilla, ovat jakauman keskivaiheilla. Korkeasti koulutetut korkeapalkkaiset työskentelevät tehtävissä, jotka hyötyvät teknologisesta kehityksestä ja keskiasteen koulutuksen saaneet keskipalkkaiset työntekijät ovat tehtävissä, joita voidaan korvata teknologialla.

Teknologisen kehityksen osaamispainotteisuudella on ollut merkittäviä vaikutuksia työvoiman suhteelliseen kysyntään. Kasvaneen tuottavuuden takia korkeasti koulutettujen työntekijöiden kysyntä on kasvanut voimakkaasti. Matalasti koulutettujen työntekijöiden kysyntä on puolestaan vähentynyt. Kun yritykset ottavat käyttöön uutta teknologiaa, niiden korkeasti koulutetun työvoiman kysyntä kasvaa. Vastaavasti matalasti koulutettujen työntekijöiden kysyntä vähenee.

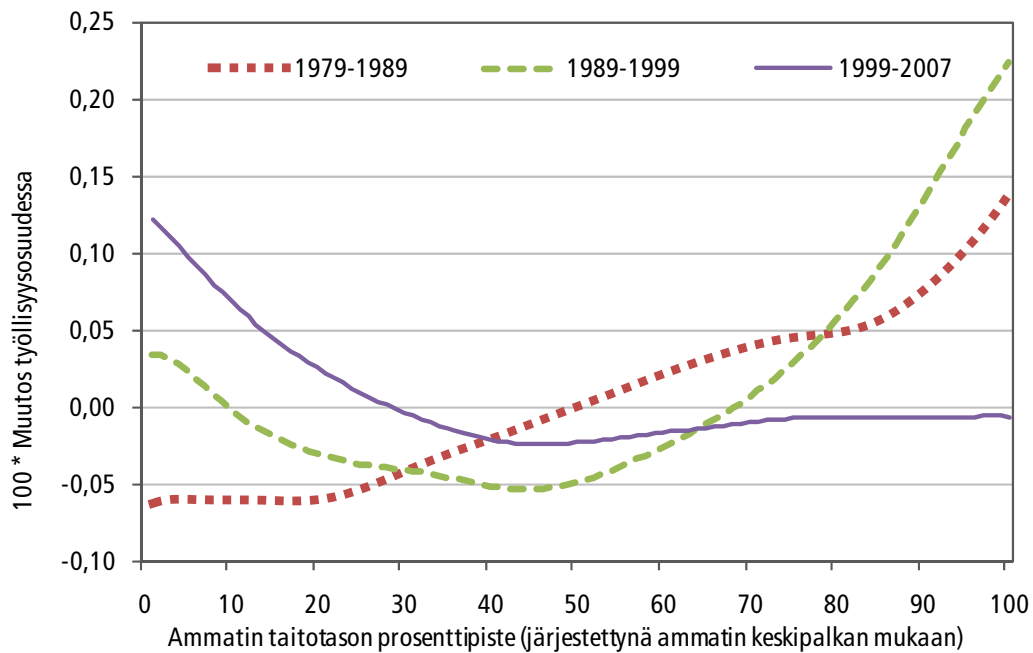
2.2.3 Työmarkkinat polarisoituvat

Sekä teknologinen kehitys että globalisaatio ovat vaikuttaneet merkittävästi työmarkkinoiden rakenteeseen muuttamalla työvoiman suhteellista kysyntää korkeasti koulutettujen hyväksi. Muun muassa Jaumotte ym. (2008) ja Feenstra (2008) ovat todenneet, että teknologisten muutosten vaikutukset työmarkkinoihin ovat olleet suurempia kuin kansainvälisen kaupan, mutta kansainvälisen kaupan vaikutus on kasvussa. Monessa maassa teknologian ja kansainvälisen kaupan vaikutukset ovat kuitenkin muokanneet ammattien työllisyysosuuksia epälineaarisesti.

Kuviosta 2 voidaan havaita, että vielä 1980-luvulla Yhdysvalloissa työntekijöiden työllisyysosuuden kasvu oli lähes lineaarisessa suhteessa heidän keskipalkkansa perusteella määritellyn osaamistasoon. Korkean osaamisen ammattien työllisyysosuus kasvoi eniten. 1990-luvulla tilanne muuttui aivan toisenlaiseksi. Kaikista pienipalkkaisimpien työllisyysosuus pysyi ennallaan tai kasvoi vain vähän ja kaikista suurituloisimpien työllisyysosuuden kasvu oli huomattavan voimakasta. Keskituloisten työllisyysosuus puolestaan laski, kun 1990-luvulla monia tehdasteollisuuden tuotantotehtäviä voitiin korvata teknologialla tai kaupan vapauttamisen myötä siirtää halvemman tuotannon maihin. Tätä ilmiötä kutsutaan työmarkkinoiden polarisaatioksi ja se on ollut havaittavissa sekä työllisyysosuuksien että palkan suhteen (Autor ym., 2008).

2000-luvulla korkeasti koulutettujen työntekijöiden työllisyysosuuden kasvu on hiipunut, kun taas matalapalkkaisten osuus on kasvanut huomattavasti (kuvio 2). Vaikka teknologia ei suoraan korvaa tai täydennä ei-rutiinisia manuaalisia tehtäviä, on teknologisella muutoksella epäsuora vaikutus myös näihin työtehtäviin. Korkeasti koulutettujen työntekijöiden suhteellisen kysynnän lisäys voi korkeampien palkkojen kautta kasvattaa myös matalasti koulutettujen työntekijöiden työvoiman kysyntää. Toisaalta tietokoneiden korvata rutiinitehtäviä suorittavia työntekijöitä, siirtyvät nämä työntekijät hyvin todennäköisesti suorittamaan ei-rutiinisia manuaalisia tehtäviä. Erityisesti palveluammatit näyttävät olevan niitä matalan koulutuksen ammatteja, jotka ovat hyötynet rutiinitehtävien korvaamisesta tietokoneilla (Autor ja Dorn, 2009).

Kuvio 2 Työvoiman kysyntämuutokset osaamisen suhteen Yhdysvalloissa.



Lähde: Acemoglu ja Autor (2011).

Goos ja Manning (2007) ja Spitz-Oener (2006) ovat osoittaneet, että sekä Isossa-Britanniassa että Saksassa on 1980- ja 1990-luvuilla tapahtunut samanlainen työmarkkinoiden polarisointumisen. Asplund ym. (2011) ovat puolestaan osoittaneet, että myös Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa on havaittavissa työmarkkinoiden polarisaatiota. Suomessa ilmiö ei ole ollut yhtä voimakas kuin muissa maissa. Toisaalta tuloksiin voi vaikuttaa tarkastellun ajanjakson valinta, sillä työmarkkinoiden muutokset eivät etene näissä maissa samaa tahtia. Vuosina 2001–2006 Suomessa korkeapalkkaisten työntekijöiden työllisyysosuus kasvoi noin 4,6 prosenttia. Matala- ja keskipalkkaisten työllisyysosuudet laskivat 0,7 ja 3,9 prosenttia. Korkeapalkkaisista eniten työllisyysosuuttaan Suomessa kasvattivat teknologia-alan asiantuntijat ja yritysjohtajat. Keskipalkkaisista työntekijöistä työllisyysosuuksiaan menettivät eniten toimistotyöntekijät ja metalliteollisuuden työntekijät. Vaikka matalapalkkaisten työllisyysosuus kokonaisuudessaan laski, kasvoi henkilökohtaisten ja turvallisuuspalveluiden osuus työmarkkinoilla. (Asplund ym., 2011.)

2.2.4 Palkkaerot kasvavat

Työmarkkinoiden kysyntämuutokset ovat näkyneet palkkaerojen kasvuna. Palkkaerot lähtivät voimakkaaseen kasvuun 1980-luvulla useissa maissa. Muun muassa Autor ym. (1998) ovat osoittaneet, että juuri osaamispainotteisen teknologisen muutoksen aiheuttamat työvoiman suhteelliset kysyntämuutokset ovat ilmiön takana. Vaikka teknologinen muutos onkin pääasiassa vastuussa palkkaerojen kasvusta, on viime vuosina myös työtehtävien ulkoistaminen alkanut vaikuttaa palkkarakenteeseen samansuuntaisesti.

Jaumotten ym. (2008) mukaan koko maailmantaloudessa globalisaatio on kasvattanut tuloeroja selvästi vähemmän kuin teknologian muutos. Syyt tuloerojen kasvuille ovat kuitenkin hyvin erilaisia kehittyvissä ja kehittyneissä maissa. Kehittyneissä maissa globalisaatio ja osaamispainotteinen teknologian muutos ovat kasvattaneet tuloeroja suurin piirtein yhtä paljon. Kehittyvissä maissa taas kauppa on vaikuttanut tuloeroja pienentävästi, mutta teknologisen muutoksen eroja kasvattava vaikutus on ollut suurempi.

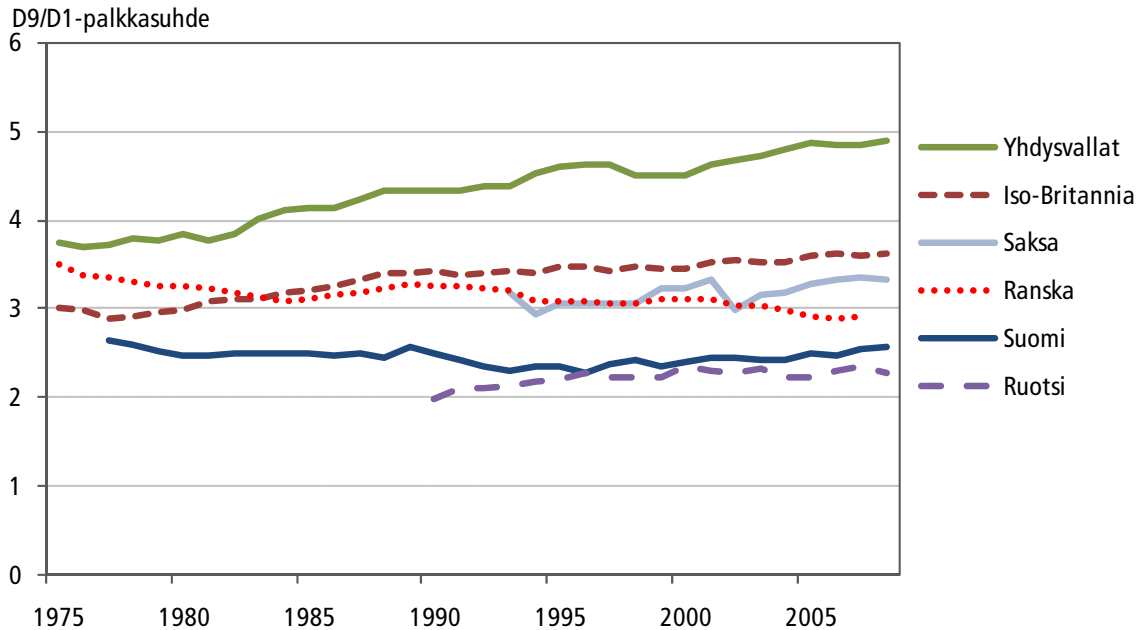
Palkka määräytyy työvoiman suhteellisen kysynnän ja tarjonnan mukaan. Niin kuin aiemmassa luvussa osoitettiin, on teknologinen kehitys osaamispainotteisuutensa takia lisännyt korkeasti koulutettujen työntekijöiden kysyntää ja laskenut matalasti koulutettujen kysyntää työmarkkinoilla. Teknologinen muutos, joka vaikuttaa kaikkiin työntekijöihin samalla tavalla, ei aiheuta palkkaerojen kasvua.

Koulutuksen suhteen työvoiman tarjonta on lyhyellä aikavälillä joustamatonta, koska koulutautuminen vie aikaa. Joten korkeasti koulutettujen työntekijöiden kysynnän ollessa suurempi kuin tarjonta, nousee heidän palkkansa. Tilanne on kuin teknologian ja koulutuksen välinen kilpajuoksu. Teknologinen kehitys vaatii koko ajan osaavampaa työvoimaa ja koulutus pyrkii vastaamaan tarpeisiin, mutta se ei ainakaan vielä ole päässyt rinnalle. Pitkällä aikavälillä korkeasti koulutetun työvoiman kysynnän kasvu ei välttämättä aiheuta voimakasta palkkaerojen kasvua, vaan se muuttaa talouden koulutusrakennetta osaavammaksi (Atkinson, 2008). Globaalissa taloudessa suurin osaavan työvoiman tarjonnan lisäys tulee tulevana vuosina kehittyvistä talouksista.

Palkkaerot lähtivät heti 1980-luvun alussa voimakkaaseen kasvuun Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa. Muualla Euroopassa palkkaerojen kasvu käynnistyi vasta 1980-luvun loppupuolella (kuvio 3). Monissa maissa palkkaerojen kasvu on ollut huomattavasti voimakkaampaa palkkajakauman ylemmällä kuin alemmalla puoliskolla (Acemoglu ja Autor, 2011). Korkeapalkkaisten palkat suhteessa mediaaniin ovat siis kasvaneet voimakkaammin kuin keskipalkkaisten palkat suhteessa matalapalkkaisten palkkoihin.

Osaamispainotteisen teknologisen muutoksen aiheuttama palkkaerojen kasvu on Euroopassa ollut myös selvästi pienempää kuin Yhdysvalloissa. Työmarkkinoiden instituutiot ovat vaikuttaneet siihen, kuinka voimakkaasti teknologinen muutos on kasvattanut palkkaeroja. Suhteessa Yhdysvaltoihin Euroopassa palkkaerojen kasvu on saatu pidettyä maltillisempaan korkean minimipalkan ja vahvojen ammattiliittojen ansioista, mutta kääntöpuolena Euroopassa on korkeampi työttömyys (Kranz, 2006).

Kuvio 3 Korkea- ja matalapalkkaisten välinen palkkasuhde (palkkajakauman ylimmän 10 prosentin (D9) ja alimman 10 prosentin (D1) keskipalkkojen suhde).



Lähde: OECD.

Teknologisen muutoksen aiheuttama tradeoff-tilanne korkeiden palkkaerojen ja työttömyyden välillä näyttää pikku hiljaa myös Euroopassa kääntyvän korkeiden palkkaerojen hyväksi. Esimerkiksi Saksassa työmarkkinoiden instituutioissa on viimeisen 10 vuoden aikana tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka ovat selvästi heikentäneet työntekijöiden palkka-asemaa työllisyyden takaamiseksi (mm. negatiivinen palkkaliukuma, minityöt ja ammattiliittojen neuvotteluvoiman heikkeneminen) (Kauhanen ja Saukkonen, 2011).

Teknologinen muutos ja kansainvälinen kauppa ovat olleet kilpailevia teorioita palkkaerojen kasvun selittäjinä. Vaikka osaamispainotteinen teknologinen muutos on osoittautunut merkittävemmäksi tekijäksi, eivät kansainvälisen kaupan epäsuorat vaikutukset palkkaeroihin ole olleet merkityksettömiä. Kansainvälinen kauppa voimistaa teknologisen kehityksen osaamispainotteisuutta ja sitä kautta palkkaerojen kasvua (Acemoglu, 2003). Teknologisen muutoksen endogeenisyydellä tarkoitetaan sitä, että se reagoi tuottomahdollisuuksiin. Mitä enemmän korkeasti koulutettuja työntekijöitä on ja mitä enemmän korkeasti koulutettujen työntekijöiden valmistamia tuotteita kysytään, sitä kannattavampaa on kehittää juuri korkeasti koulutetuille työntekijöille suunnattua teknologiaa. Kaupankäynti kehittyvän maan kanssa lisää kehittyneen maan korkeasti koulutettujen työntekijöiden valmistamien hyödykkeiden kysyntää sekä hintaa ja sitä kautta korkeasti koulutettujen työntekijöiden työvoiman kysyntää. Hintojen ja kysynnän nousu kasvattaa myös hyödykkeiden valmistamiseen käytettyjen teknologioiden kysyntää. Näin ollen kansainvälinen kauppa lisää insentiivejä panostaa korkeasti koulutetuille työntekijöille suunnattuun teknologiaan.

Geishecker ja Görg (2008a, 2008b) ovat osoittaneet, että sekä Isossa-Britanniassa että Saksassa ulkoistaminen on kasvattanut korkeasti koulutettujen työntekijöiden palkkoja ja laskenut sekä perus- että keskiasteen koulutuksen saaneiden työntekijöiden palkkoja. Saksan aineistolla määriteltynä yhden prosenttiyksikön lisäys ulkoistamisessa kasvattaa korkeasti koulutettujen työntekijöiden palkkoja noin 2,6 prosenttia ja laskee matalan ja keskiasteen koulutuksen saaneiden palkkoja noin 1,5 prosenttia. Ekholm ja Nilsson Hakkala (2008) ovat

Ruotsin aineistolla päätyneet samanlaisiin lopputuloksiin. Työtehtävien ulkoistaminen kehittyviin maihin kasvattaa korkeasti koulutettujen työntekijöiden työvoiman kysyntää ja laskee matalasti koulutettujen kysyntää.

2.3 Työmarkkinoiden tulevaisuuden näkymät

Teknologinen kehitys on jatkuva prosessi, joka muokkaa työmarkkinoita. Uusien teknologisten innovaatioiden myötä myös työtehtävien korvattavuuden ja ulkoistettavuuden raja laskee. Ennen palveluiden ajateltiin olevan suojassa teknologiselta kehitykseltä ja ulkomaiselta kilpailulta, mutta näin ei enää ole. Teknologian mahdollistaessa yhä useampien palvelutehtävien korvattavuuden, kasvaa myös ulkoistettavien palvelutehtävien määrä koko ajan. Jos tehtävä voidaan siirtää tietokoneen suoritettavaksi, on sama suorittaako tietokone tehtävän koti- vai ulkomaassa. Toisaalta ne tehtävät, joiden nyt ajatellaan olevan suojassa, voikin muutaman vuoden päästä kohdata teknologian ja ulkoistamisen luomia muutospaineita. Muutokset palvelusektorilla määrittävät pitkälti tämän hetkiset ja tulevat työmarkkinamuutokset. Se miten nopeasti ja voimakkaasti teknologia ja ulkoistaminen pääsevät vaikuttamaan palvelutehtäviin, voi luoda työmarkkinoiden tulevaisuudelle täysin uuden suunnan. Työmarkkinamuutokset voivat tapahtua erittäin äkillisesti ja niiden vaikutuksia on haastava arvioida etukäteen, sillä teknologisen kehityksen tulevaisuutta on hyvin vaikea ennustaa. Pääsääntöisesti teknologian vaikutuksia on tulevaisuusarvioissa aliarvioitu. On kuitenkin hyvä hahmotella työmarkkinoiden ja työtehtävien tulevaisuuden suuria linjoja.

2.3.1 Palvelutehtävät muutoksessa

Niin kuin jo aiemmin on mainittu, teknologian vaikutuksia työmarkkinoihin ei voida enää määrittää työntekijöiden koulutuksen kautta, vaan merkittävämpää on työtehtävien luonne. Teknologiasta ja ulkoistamisesta hyötyviä tai menettäviä yksittäisiä toimialoja ei myöskään pystytä selkeästi osoittamaan. Teknologian korvatesa tai ulkoistaessa palveluammatteja enää ei ole niin itsestään selvää, että häviäjiä ovat vain keskipalkkaiset matalan koulutuksen työntekijät. Toisaalta niitä palvelutehtäviä, joita muutokset tulevat haittaamaan, on useilla eri aloilla. Teknologisen muutoksen vaikutukset tulevat kohdistumaan laajemmalle alalle palkka- ja koulutusjakaumaa, sillä palvelutehtävissä on sekä korkeasti että matalasti koulutettuja ja myös korkea- ja matalapalkkaisia työntekijöitä.

Rutiininomaisten tiedollisten ja manuaalisten tehtävien korvaaminen teknologialla jatkuu edelleen, mutta hidastuvassa tahdissa. Viime vuosina teknologia on mahdollistanut myös rutiininomaisten palvelutehtävien korvaamisen, mikä aiemmin oli lähes mahdotonta. Esimerkiksi monet pankkikonttorit ovat hiljentyneet, kun pankkipalvelut ovat siirtyneet internetiin asiakkaiden itse suoritettavaksi. Lentoyhtiöt ovat alkaneet vähentää lähtöselvitystyöntekijöitä ja siirtäneet lähtöselvitykset suoritettavaksi joko Internetissä tai tietokoneella lentoaseman aulassa. Seuraava suuren murroksen kohteeksi joutuva ala voi hyvin olla vähittäiskauppa. Sen työpaikkoja uhkaavat sekä automaatio että verkkokauppa. Tämänkaltaiset muutokset tulevat yleistymään voimakkaasti työmarkkinoilla asettaen haasteen palvelualan työllistämiskyvylle.

Brynjolfsson ja McAfee (2011) ovat vieneet teknologian kehitysajattelua vielä eteenpäin. Mitä tapahtuu, jos teknologialla voidaan korvata inhimillistä päättelyä ja reagointia vaativia palvelutehtäviä. Jos teknologian avulla voidaan kehittää laitteita, jotka pystyvät matkimaan ihmisen ajattelua ja päättelyä, ovat työmarkkinat entistä suuremman muutoksen edessä. Tällaiset

laitteet tuntuvat vielä tällä hetkellä melko kaukaisilta ja mahdottomilta ajatuksilta, mutta jo nyt muun muassa Google ja General Motors ovat pystyneet kehittämään itseohjautuvan auton. Toyota ja Panasonic ovat puolestaan kehittäneet hoivarobotin, joka toimii kuntoutuksen apuna. Nämä keksinnöt ovat vielä alkutekijöissään, mutta ne osoittavat, että mahdottomasta voi hyvinkin tulla mahdollista.

Myös palveluiden siirrettävyyden lisääntyminen on alkanut yhä enemmän määrittää työmarkkinoiden tulevaisuutta. Huovari (2012) on käyttänyt Jensenin ja Kletzerin (2005) kehittämää menetelmää määritellessään, mitkä alat Suomessa ovat helpoimmin ulkoistettavissa. Menetelmä määrittelee helposti ulkoistettaviksi ne alat, joiden tuotannon ei tarvitse sijaita lähellä kysyntää. Palveluista helpoimmin voitaisiin ulkoistaa esimerkiksi rahoitusta palveleva toiminta ja tietojenkäsittelypalvelut. Vaikeimmin ulkoistettavia aloja tutkimuksen mukaan ovat muun muassa terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut, koulutus ja rakentaminen. Kokonaisuudessaan noin puolet Suomen työpaikoista olisi joko helposti tai osittain ulkoistettavissa.

Garner (2004) on luokitellut palvelutehtäville neljä siirrettävyyttä määrittävää tekijää. Ensimmäkin todennäköisimmin ulkoistetaan sellaiset palvelutehtävät, jotka ovat osa työvoimaintensiivistä tuotantoprosessia. Yritykset voivat pienentää kustannuksiaan enemmän ulkoistamalla työtehtäviä, joissa työvoimakustannukset ovat suurin osa tuotantokustannuksista. Tästä hyvänä esimerkkinä on tietojen syöttäminen tietokoneelle.

Toiseksi työtehtävän siirrettävyyttä helpottaa tehtävän informaatioon perustuva luonne. Viimeaikaiset informaatioteknologian innovaatiot ovat tehneet informaation siirrosta erittäin nopeaa ja halpaa, joten on ilmeistä, että tällaisten työtehtävien ulkoistaminen on lisääntynyt. Informaatioon perustuvista ammateista hyvänä esimerkkinä ovat laskutus ja kirjanpito sekä tietokoneohjelmointi.

Kolmas piirre, joka helpottaa työntehtävän ulkoistamista on koodattavuus. Koodattavuudella tarkoitetaan sitä, että työtehtävä voidaan määritellä sarjaksi sääntöjä tai toimintaohjeita, joita työntekijät voivat noudattaa rutiininomaisesti. Tällaisten tehtävien suorittaminen ei yleensä myöskään vaadi niin paljoa koulutusta tai kokemusta. Esimerkiksi puhelinkeskuksen työtehtävät voidaan tietoliikenneyhteyksien avulla siirtää helposti sinne, missä työ tehdään halvemmalla.

Neljäntenä siirrettävyyttä määrittävänä tekijänä on informaation läpinäkyvyys. Työtehtävät, joissa työntekijän ja asiakkaan välinen informaatio on helposti saatavilla ja todettavissa luotettavaksi, on helpompaa siirtää ulkomaille. Esimerkiksi yritysten taloudellisten mittareiden analysointi on helppoa suorittaa ulkomailla ja työn tulokset on myös helposti jaettavissa.

Varmimmin kotimaassa säilyviä palvelutehtäviä ovat niin sanotut henkilökohtaiset paikkaan sidotut palvelutehtävät. Palvelutehtävät, jotka vaativat työntekijän ja asiakkaan henkilökohtaista tapaamista tai joiden suorittaminen on mahdollista vain tietyssä paikassa, tulevat säilyttämään työmarkkina-asemansa. Muun muassa kampaajat, taksinkuljettajat, puutarhurit ja lastenhoitajat saavat suurella todennäköisyydellä pitää työpaikkansa myös tulevaisuudessa. Myös suurin osa terveydenhuollon ammateista on sellaisia, että ne vaativat potilaan henkilökohtaista tapaamista. Toisaalta esimerkiksi osa radiologian tehtävistä voitaisiin siirtää ulkomaille. Suomessa väestön ikääntyessä monet hoiva-alan palvelutehtävät tulevat varmasti lisääntymään lähitulevaisuudessa.

Työtehtävän muuttuminen siirrettäväksi ei kuitenkaan aina tarkoita sitä, että tehtävä siirretäisiin ulkomaille. Yhä edelleen tuotannon sijoittumisen tulee määrittämään maiden väliset suhteelliset edut. Työtehtävien siirtämistä voi kehittyvien ja kehittyneiden maiden välillä tapahtua molempiin suuntiin.¹ Suomella on moniin maihin nähden suhteellinen etu osaamisessa ja korkeasti koulutetussa työvoimassa. On siis hyvin todennäköistä, että Suomeen sijoittuu sellaista toimintaa, jossa nämä edut ovat kaikkein parhaiten käytössä. Suomessa on vahva perusta koulutuksessa ja osaamisesta on tullut tärkeä resurssi talouskasvussa, joten työmarkkinoiden sopeutuminen muutokseen ei tule olemaan ylivoimainen tehtävä. Toisaalta teknologinen kehitys kasvattaa erityisesti korkeasti koulutettujen työntekijöiden tuottavuutta, mikä on erittäin tärkeää Suomen talouskasvun kannalta.

2.3.2 Kuka voittaa?

Teknologia ja ulkoistaminen voivat vaikuttaa työmarkkinoiden voittajiin ja häviäjiin kolmea kautta (Brynjolfsson ja McAfee, 2011). Ensinnäkin teknologinen muutos tulee edelleen jatkumaan osaamispainotteisena, joten korkeasti koulutetut työntekijät jatkavat voittajina. Teknologia korvaa matalasti koulutettuja työntekijöitä, joten heidän työvoimansa kysyntä ja palkansa laskee. Toisaalta työmarkkinoiden tilanne voi muuttua sellaiseksi, jossa superstar-osaajat kilpailevat muita vastaan. Jo nykyään monet alat ovat sellaisia, että niillä vain muutammat kaikista parhaimmista toimijoista hallitsevat lähes koko markkinoita. Teknologia voi kasvattaa tällaisten alojen kokoa ja markkinoita. Ihmisten täytyy pyrkiä huippuosaajiksi pärjätäkseen työmarkkinoiden koventuvassa kilpailussa.

Kolmannessa vaihtoehdossa työmarkkinoiden voittaja määritellään pääoman ja työvoiman välillä. Kun pääoma syrjäyttää inhimillistä työvoimaa, ei varallisuus katoa minnekään, se vain jakautuu uudella tavalla. Ne, jotka omistavat pääomaa, ovat aivan toisenlainen ja huomattavasti pienempi ryhmä kuin ne, jotka suorittavat suurimman osan työstä. Näin ollen tulojakauma muuttuu.

Vaikka teknologia ja ulkoistaminen koskettavat yhä suuremmissa määrin myös korkeasti koulutettuja työntekijöitä, ovat he kuitenkin edelleen erittäin todennäköisesti muutoksen suurimpia voittajia. Korkeapalkkaisten työmarkkinaosuus ei kasva yhtä voimakkaasti kuin aiemmin, mutta he tuskin menettävät asemiaan. Korkeasti koulutetut ovat osaamiseltaan joustavia ja heillä on muutoksessa vaadittavia sopeutumis- ja soveltamistaitoja, joten he hyvin todennäköisesti myös pystyvät vaihtamaan alaa ja välttämään työttömyyden.

Negatiiviset vaikutukset kohdistuvat edelleen voimakkaimmin keskipalkkaisiin matalasti koulutettuihin työntekijöihin. Keskipalkkaisten osaaminen voi olla melko erikoistunutta, mikä heikentää työntekijöiden sopeutumiskykyä ja liikkumavaraa. Suomessa koulutuksen hankkiminen myöhemmällä iällä nykyisellä koulutusjärjestelmällä on melko haastavaa ja aikaa vievää, joten uhaksi voi muodostua pitkäaikaistyöttömyys.

Pienipalkkaisten matalasti koulutettujen työntekijöiden työpanoksen kysyntä tulee kasvamaan korkeasti koulutettujen työntekijöiden tulotason noustessa. Tulojen kasvu kanavoituu suurel-

¹ Viime vuosina on ollut havaittavissa, että kohonneiden rahti- ja palkkakustannusten ja liiketoiminnan riskien hajauttamiseksi osa kehittyviin maihin siirretystä tuotannosta on palautettu takaisin lähtömaahansa. Ei ole todennäköistä, että tämä ilmiö kasvaisi työllisyysvaikutuksiltaan merkittäväksi kehittyneissä maissa. Ilmiöllä on enemminkin vaikutuksia esimerkiksi Kiinan työmarkkinoihin. Palkkatason kasvaessa Kiinassa siirretään työvoimavaltainen tuotanto maihin, joissa työvoima on halvempaa. Kehittyneisiin maihin tuskin palaa merkittävässä määrin työvoimaintensiivistä tuotantoa.

ta osin myös henkilökohtaisten palveluiden kysynnän lisäykseen. Esimerkiksi siivous- ja turvallisuuspalvelut sekä monet perusterveydenhuollon ylittävät terveys- ja kuntoilupalvelut lisäävät suosiotaan tulevaisuudessa.

Tämä kysynnän lisäys mahdollistaa ulkoistettavissa tai teknologialla korvattavissa ei-henkilökohtaisissa palveluissa työskentelevien, siirtymisen henkilökohtaisiin palveluihin. Näiden palveluiden kysynnän ja tarjonnan muutosten suuruudet tulevat suurelta osin määrittämään alan palkkojen kehityksen suunnan. Pienipalkkaisten asema ei kuitenkaan ole täysin vakaa, sillä teknologisen muutoksen uhka myös näissä ammateissa voi kasvaa.

Toisaalta Suomen työmarkkinoilla on vielä eräs ominaispiirre, joka heikentää keski- ja pienipalkkaisten asemaa. Suomeen tulee Virosta yhä enemmän osaavaa työvoimaa, joka kilpailee niistä tehtävistä, jotka ovat suojassa kansainväliseltä kilpailulta ei-kaupattavan luonteensa ansiosta.

Myös palkkojen suhteen työmarkkinoiden polarisoituminen tulee jatkumaan lähitulevaisuudessa. Korkeasti koulutetun työvoiman kysynnän kasvaessa myös heidän palkkansa nousee. Toisaalta asenteet työmarkkinoilla ovat myös Euroopassa alkaneet muuttua ja korkeista palkoista on tullut hyväksyttävämpiä. Pienipalkkaisten palkat kasvat kysyntä- ja hintavaikutuksen kautta, mutta kasvu tulee edelleen olemaan selvästi heikompa kuin kaikista suuripalkkaisimmilla.

Jos koulutuksella pystytään vastaamaan jatkuvasti kasvavaan korkeasti koulutettujen työntekijöiden kysyntään, ei teknologinen muutos aiheuta palkkaerojen kasvua vaan muuttaa talouden koulutusrakennetta. Teknologinen muutos on kuitenkin nopeaa ja vaikeasti ennakoitavaa. Puolestaan koulutuksen suunnittelu ja järjestäminen vie aikaa, joten näyttää siltä, että koulutus ei tule voittamaan tätä kilpajuoksua ainakaan ihan lähitulevaisuudessa. Toisaalta muutokset teknologisen kehityksen osaamispainotteisuudessa voivat vaikuttaa palkkaeroihin. Jos tulevaisuudessa on kannattavampaa kehittää teknologioita, jotka hyödyttävät keski- tai matalapalkkaisia työntekijöitä, pienenevät myös palkkaerot.

2.4 Yhteenveto

- Globalisaatio ja teknologinen muutos edistävät talouskasvua, mutta työntekijöiden suhteellisten kysyntämuutosten kautta ne aiheuttavat myös palkkaerojen kasvua. Vaikutusten seurauksena työmarkkinoille muodostuu voittajia ja häviäjiä.
- Globalisaatio siirtää matalan koulutusasteen työpaikkoja halvempien kustannusten perässä ja teknologinen muutos on voimakkaasti osaamista suosivaa.
- Osaamispainotteinen teknologinen muutos on saanut työmarkkinat polarisoitumaan sekä työllisyysosuuksien että palkan suhteen. Korkeasti koulutetut ovat hyötynyt sekä koulutusta suosivasta teknologisesta kehityksestä ja globaalien markkinoiden avautumisesta. Muiden pienipalkkaisten matalasti koulutettujen työntekijöiden asema on pysynyt ennallaan, paitsi palveluammateissa työllisyysosuus on kasvanut selvästi. Matalasti koulutettujen keskipalkkaisten asema työmarkkinoilla on puolestaan heikentynyt viimeisen 20 vuoden aikana.
- Työmarkkinoiden muutosta on alkanut ohjata yhä enemmän palveluiden altistuminen globalisaatiolle ja teknologiselle muutokselle, minkä takia muutokset työmarkkinoilla voivat olla nopeita. Palvelut kokevat sekä kulutuksen ja tuotannon eriytymisen että tuotantoketjun osittumisen samanaikaisesti.

- Palvelutehtävät, jotka ovat helposti koodattavissa, siirretään ulkomaille tai korvataan teknologialla. Toisaalta tulotason nousu (ja ikääntyminen) lisää henkilökohtaisten palveluiden kysyntää. Koska myös korkeasti koulutettuja työskentelee edellä mainituissa työtehtävissä, teknologian ja globalisaation vaikutukset tuntuvat laajemmalla alalla sekä palkka- että koulutusjakaumaa.
- Korkean koulutustason tehtävissä kansainvälinen kilpailu tulee lisääntymään kehittyvien maiden kouluttautuessa. Toisaalta kansainvälisen kysynnän kasvu lisää kysyntää osaamiselle. Tuottavuuden nousu kehittyvissä maissa nostaa niissä korkeasti koulutettujen palkkatasoa, mikä parantaa suomalaisen työn kilpailukykyä.
- Suurin osa korkeasti koulutetuista tulee edelleen hyötymään osaamispainotteisesta teknologisesta muutoksesta ja globalisaatiosta. Matalapalkkaiset palveluammatit, jotka ovat suojassa kansainväliseltä kilpailulta, hyötyvät muiden tulotason nousun kautta. Heikoimmassa asemassa ovat edelleen matalan koulutustason helposti siirrettävät työt.
- Suomen menestyminen on kiinni globalisaatiosta hyötyvien korkean osaamisen työpaikkojen synnystä Suomeen.
- Työmarkkinoita pitää muuttaa niin, että avautuviin mahdollisuuksiin pystytään tarttumaan nopeasti.

3 TALOUSPOLIITTISTEN JÄRJESTELMIEN MURROKSET

Globalisaatio ja teknologinen kehitys ovat muokanneet viimeisten vuosikymmenten aikana maailmantalouden aivan uuteen asentoon. Yksittäisten kansantalouksien ja talousalueiden merkitys maailmantaloudessa on muuttunut merkittävästi. Muutos taloudellisessa yhteistyössä on synnyttänyt muutospaineita myös yhteiskuntien sisällä.

Tässä kappaleessa tarkastellaan maailmantalouden murroksen vaikutusta kolmeen merkittävimpään toimijaan eli Kiinaan, Euroopan unioniin (euroalueeseen) ja Yhdysvaltoihin.

3.1 Kiinan muuttuva rooli maailmantaloudessa

Kiina on viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana määrätietoisesti uudistanut talouden rakenteita ja instituutioita markkinalähtöiseen suuntaan. Tämän seurauksena Kiinan talous on kasvanut huomattavan nopeasti viimeisten vuosikymmenten aikana.

Kiinan talouden kasvu on perustunut tuottavuuden kasvun lisäksi tuotantopanosten kasvuun eli in-vestointien suureen määrään ja työvoiman siirtymiseen maanviljelyksestä teollisuuteen ja palveluihin. Harvainvaltaisesti hallitun Kiinan nopea talouskasvu on nostanut esiin tärkeän kysymyksen: miten poliittinen järjestelmä vaikuttaa kansantalouden kasvuun ja kansalaisten taloudelliseen hyvinvointiin?

Demokraattisten maiden riski on populistinen, tämän hetken kulutusta painottava politiikka, jonka avulla puolueet pyrkivät voittamaan seuraavat vaalit. Harvainvaltaisessa järjestelmässä päätöksentekijöiden ei tarvitse ottaa huomioon tulevia vaaleja, joten tämän päivän kulutuksesta luopuminen talouskasvua tukevien investointien hyväksi ei tuota ongelmia.

Kiinan tapauksessa nopea talouskasvu on myös merkittävä osa poliittisen järjestelmän oikeutusta. Tästä seuraa positiivinen kierre. Kun poliittisella eliitillä on hyvä motiivi harjoittaa talouskasvua edistävää politiikkaa, järjestelmän vakaus kasvaa. Tämä lisää talouskasvua tukevien investointien määrää entisestään.

Talouskasvu on jakautunut Kiinassa kuitenkin epätasa-arvoisesti sekä ihmisten että alueiden välillä. Koska muutto kaupunkeihin on luvanvaraista, vain riittävän nopea talouskasvu takaa sen, että vaurastuminen koskettaa kaikkia kansalaisia. Jatkuva kasvu myös pitää yllä maaseudun väestön unelmaa siitä, että viimeistään seuraava sukupolvi pääsee hyötymään maan vaurastumisesta.

3.1.1 Harvainvalta kasvun hidaste

Usein kysytään, tuleeko Kiinan nopea kasvu jo lähivuosina tiensä päähän. Pessimistisillekin arvioille voidaan löytää hyviä perusteluja. Protektionistisen politiikan kasvu voi jatkossa rajoittaa Kiinan vientiä. Kiinan suuri kauppataaseen ylijäämä on kuitenkin toistaiseksi kasvattanut protektionistisia vaatimuksia lähinnä Yhdysvalloissa. Sielläkin se on ilmennyt tyypillisesti enemmän vaalitaistelujen väittelyissä kuin vaalien jälkeen harjoitetussa politiikassa. Hyödyke- ja rahoitusmarkkinoiden integraation syventyminen onkin itse itseään vahvistava prosessi, joka tekee yhä vaikeammaksi ottaa merkittäviä taka-askeleita globalisaatiossa.

Ylläpitääkseen korkeaa kasvua Kiinan talouskasvun rakenteessa pitää kuitenkin tapahtua kaksi merkittävää muutosta. Ensinnäkin investointien sijaan talouskasvun painopisteen tulee siirtyä kuluttamiseen. Investointien tuotot tulevat jatkossa väijäämättä laskemaan. Kiinan tuotannon kasvu ei voi loputtomiin myöskään nojata muun maailman kulutukseen.

Kulutuksen osuuden lisääminen vaatii kuitenkin merkittäviä yhteiskunnallisia reformeja. Sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmän remontti on yksi keskeinen edellytys kotitalouksien säästämisen vähentämisessä. Tähän poliittisella eliitillä lienee halukkuutta, koska samalla pystytään paikkaamaan pahimpia tulonjaon epätasaisuuteen liittyviä epäkohtia, jotka lisäävät kiinalaisen yhteiskunnan epävakautta.

Toinen, ja puolue-eliitille paljon vaikeampi päätös, on valtionyhtiöiden roolin pienentäminen. Valtionyhtiöt ovat valtion omistamien pankkien rahoituksella kansatalouden merkittävimpiä investoijia. Valtionyhtiöiden roolin pienentymisellä olisi positiivinen vaikutus talouteen, koska kilpailu hyödykemarkkinoilla lisääntyisi. Valtionyhtiöiden myyntitulot mahdollistaisivat osaltaan kansantalouden kannalta tärkeiden reformien rahoituksen.

Valtionyhtiöiden yksityistämiseen liittyy kuitenkin laajempi yhteiskunnallinen ongelma. Puolue-eliitin ja taloudellisen eliitin yhteiset intressit vaikeuttavat merkittävästi valtionyhtiöiden erityisaseman purkamista. Muutos on kuitenkin välttämätön, koska investointien tuotot heikenevät ja investointivetoisen kasvun pitkittyminen lisää kiinalaisen pankkijärjestelmän kriisitymisen riskiä (Tsui, 2011).

3.1.2 Kiinan tie innovaatiotaloudeksi

Investointien merkityksen väheneminen vaikuttaa myös tuottavuuden kasvun lähteisiin kansantaloudessa. Kiinan tulevan kasvun kannalta olennaista on sen kyky muuntua investointivetoisesta taloudesta innovaatiotaloudeksi. Investointivetoisessa taloudessa paras ratkaisu on usein valtiojohtoinen teollisuuspolitiikka, joka ohjaa investointitukia olemassa oleville suuryrityksille. Acemoglu ym. (2006) mukaan tällaisessa taloudessa olennaista ei ole kilpailu ja uusien yritysten myötä syntyvät uudet ideat vaan investointien skaalaedut.

Kiina on jo nyt innovaatioiden ja korkean teknologian tuotannon suurvalta. Kiinan tutkimus- ja tuotekehityspanostukset ovat jo maailman kolmanneksi suurimmat ja panosten suhde bkt:seen on jo lähes saavuttanut EU-maiden tason (OECD, 2011). Vaikka Kiinan koulutustaso on edelleen varsin matala, se tuottaa valtavan määrän koulutettua työvoimaa. Absoluuttisesti Kiinassa on jo yhtä paljon tutkijoita kuin Yhdysvalloissa. Kiinan koulutusjärjestelmä on myös painottunut luonnontieteisiin ja tekniikkaan. Korkean teknologian tuotteiden osuus Kiinan viennistä onkin korkeampi kuin OECD maissa keskimäärin. (OECD, 2010).

Kiinan koko on sen valtti myös teknologian kehityksessä ja innovaatiossa. Pienistäkin suhteellisista resursseista tulee helposti absoluuttisesti suuria. Suuresta massasta on paremmat mahdollisuudet löytää oikeat tekniset ratkaisut ongelmiin ja se mahdollistaa myös panostamisen erityisosaamiseen massatuotannon skaalassa. Kiinan tuotantoverkoston kyky ja joustavuus tuottaa uusia tuotteita ja tuotantoratkaisuita onkin ennennäkemätön.

Kiinan innovaatiot ovat kuitenkin pääasiassa tuoteparannuksia ja -muutoksia sekä tuotanto-prosessin kehittämistä. Kiina ei ole vielä markkinoita mullistavien radikaalien tuoteinnovaatioiden tekijä. IPhonen tuotannon lisäksi monet sen teknisistä innovaatioista tehtiin Kiinassa. Konsepti luotiin kuitenkin Yhdysvalloissa (Breznitz ja Murphree, 2011).

Kiinalla ei ole mitään kiirettä muuttaa rooliaan innovaatioissa. Päinvastoin, se pystyy vielä pitkään kasvamaan teknisten innovaatioiden tekijänä ja teknologian soveltajana. Tässä roolissa sen kasvu on myös todennäköisesti selvästi nopeampaa kuin täysin uuden kehittäjänä. Teknologian eturintamassa tuottavuuden kasvu on huomattavasti hitaampaa kuin teknologiaa sovellettaessa.

Kiinan poliittisena pyrkimyksenä on tehdä maasta teknologian edelläkävijä, joka tuottaa aidosti uusia ratkaisuja. Tavoite on sekä talouspoliittinen että myös turvallisuus- ja valtapoliittinen. Kiina haluaa riippumattomaksi ulkomaisesta teknologiasta (Breznitz ja Murphree, 2011).

Kiinan talous- ja poliittinen järjestelmä ei kuitenkaan täytä nykyisellään aidon innovaatiotalouden vaatimuksia. Teknologian eturintaman puskeminen eteenpäin vaatii toisenlaista taloutta kuin teknologian soveltaminen (Acemoglu ym., 2006). Radikaalisti uusien ideoiden markkinoille pääsy edellyttää, että ne voivat haastaa ja syrjäyttää kulloisetkin markkinajohtajat. Uusien tuotteiden ja yritysten pitää päästä esiin, samoin uusien johtajien ja ajatusten.

Avoimissa demokratioissa markkinoille pääsyn esteet ovat pienempiä ja olemassa olevien yritysten suojautumismekanismit heikompia kuin harvainvaltaisissa järjestelmissä. Kiina sijoittuu esimerkiksi vasta sijalle 151 Maailmanpankin selvityksessä, jossa vertaillaan yrityksen perustamisen helppoutta eri maissa. Kärjessä tässä mittarissa ovat vakiintuneet demokratiat.

Olennaista on nimenomaan yhteiskunnan organisoituminen ja läpinäkyvyys, jolle demokratia lähtökohtaisesti antaa parhaat puitteet. Intian ja Venäjän sijoitus on vastaavalla mittarilla mitattuna alle sadan yhteensä 183 maan joukossa. Erilaisten demokraattisten järjestelmien vaikutukset pitkän aikavälin talouskasvuun vaihtelevat huomattavasti (Persson, 2005). Demokratia onkin välttämätön, mutta ei riittävä ehto, taloudellisen vallankäytön läpinäkyvyydelle ja pitkän aikavälin taloudelliselle menestykselle.

Poliittisen ja taloudellisen eliitin välinen suhde on harvainvallassa piilossa. Tämän seurauksena taloudellisella eliitillä on laajemmat mahdollisuudet vaikuttaa poliittisen eliitin talouspoliittisiin päätöksiin. Demokraattisessa hallituksessa markkinataloudessa julkiset investoinnit kohdistuvat tuottavuuden kehityksen kannalta tehokkaammin.

Vallan kontrollin puute auttaa siten hallitsevaa taloudellista eliittiä säilyttämään talouden tuotantorakenteen itselleen edullisena. Lisäksi Yuhuan (2012) mukaan merkittävien yksityisten yritysten omistaminen on keskittynyt yhä enemmän poliittiselle eliitille ja heidän lapsilleen.

Kiinan talouskasvu hidastuu luonnollisista syistä, kun sen etäisyys teknologiseen eturintamaan pienenee. Muutos aidosti innovaatiovetoiseksi taloudeksi tulee olemaan Kiinalle huomattavasti vaikeampi kuin demokraattisille yhteiskunnille. Kiina ei pysty saavuttamaan teknologisesti edistyneimpiä maita, jos se ei pysty muuttamaan poliittista järjestelmäänsä talouden muuttuvien tarpeiden mukaisesti.

3.1.3 Tie huipulle kivikkoinen

Myös demokratiassa tuotantorakenne voi vääristyä, jos taantuvia teollisuuden aloja tekohengitetään poliittisen eliitin tuella. Avoimessa yhteiskunnassa poliittisen ja taloudellisen vallan välinen (haitallinenkin) yhteistyö on kuitenkin näkyvämpää. Uusien teollisuuden alojen nousu helpottuu ja olemassa olevien, tehostumiksi muodostuneiden yritysten, on joko uudistuttava tai tuhouduttava.

Sananvapauden rajoittaminen vahvistaa entisestään poliittisen ja taloudellisen eliitin välisiä suhteita. Poliittisen eliitin alttius ottaa huomioon vallitsevan taloudellisen eliitin toiveita kasvaa, koska taloudellinen eliitti ja sen antamat voimavarat tulevat kiinteäksi osaksi poliittisen eliitin sisäistä valta-taistelua. Tämä sekä pahentaa korruptiota että estää taloudellisen eliitin uusiutumista. Korruptio heikentää talouden tehokasta toimintaa välittömästi, mutta jälkimmäinen efekti on pidemmällä aikavälillä vielä haitallisempi.

Myös yhteiskunnallisen kierron heikentyminen asettaa vakavan haasteen Kiinan kyvylle uudistua. Kansalaisten on vaikeampi hyväksyä nykyisiä tuloeroja, jos heidän uskonsa mahdollisuuksiin parantaa yhteiskunnallista asemaansa tulevaisuudessa heikkenee.

Ilman poliittista reformia ja uusia institutionaalisia järjestelyjä Kiinan on vaikea nousta maailmantalouden huipulle. Nykyisen poliittisen järjestelmän legitimeetti perustuu osin talouskasvuun, joten vakaan kasvun hiipuminen voi jossain määrin lisätä muutoksen mahdollisuutta. Lisäksi Murtin ja Wacziarg (2011) osoittavat, että inhimillisen pääoman kasvu lisää demokraattiseen järjestelmään siirtymisen todennäköisyyttä.

Kiinan tie kansainvälisen talousjärjestelmän huipulle on paljon kivikkoisempi kuin yleisesti uskotaan. Kiinan talouskasvua ei ole maailmantalouden myrskyt suuremmin hetkauttaneet. Jatkossa Kiinasta voi tulla vakauden lähteen sijasta myös epävakauden lähde.

Potentiaalisia epävakauden lähteitä on monia. Innovaatiotalouteen siirtymisen lisäksi tuotannon rakenteen sopeuttaminen kulutusvetoisemmaksi sisältää huomattavia riskejä. Valtionyhtiöiden tekemät investoinnit valtion pankkien rahoituksella ovat tehneet järjestelmän hallinnasta helppoa. Jatkossa kuluttajien ja vanhaa järjestelmää ravisuttavien uusien innovatiivisten yritysten pitäisi olla talouden kuninkaita. Nämä muutokset edellyttävät yhteiskunnan eliittien muuttumista ja sopeutumista uuteen tilanteeseen.

Kiinan yksipuoluejärjestelmä on osoittanut moneen kertaan muuntautumiskykynsä. Poliittisen järjestelmän muuttumiseen ja uuden hegemonian nousuun liittyy kuitenkin paljon ennalta arvaamattomia tekijöitä, joiden vaikutusta taloudelliseen kehitykseen ei tunneta. Muutos voi ensinnäkin olla hidas ja asteittainen tai vaihtoehtoisesti nopea ja vallankumouksellinen. Vaikka tunnistaisi vanhan vallan ongelmat, uuden regiimin vaikutuksia talouteen ja yhteiskuntaan yleisimminkin on kuitenkin vaikea arvioida. Hyvän esimerkin suurten muutosten vaikutusten ennakoitavuuden vaikeudesta antaa viime vuoden arabikevät. Vaikka monissa maissa vallanvaihdoksesta alkaa olla jo vuosi, yhteiskuntien uutta suuntaa on edelleen hyvin vaikea arvioida.

Kiina vuonna 2030 on hyvin erilainen yhteiskunta kuin Kiina vuonna 2012. Muutos ei kuitenkaan ole suoraviivainen. Matkalla kohti jotakin parempaa Kiinan talouden täytyy selvittää nykyisen järjestelmän aiheuttamat ongelmat ja luoda uuden yhteiskunnan malli. Edessä onkin

Kiinassa hidastuvan talouskasvun ja myös pankkikriisien aika, koska nykyisen valtionyhtiövaltion pankki -järjestelmän insentiiviongelmien ovat vähintään yhtä pahoja kuin länsimaisen pankkijärjestelmän. Todennäköisesti Kiinassa kuitenkin tapahtuu tarvittava yhteiskunnallinen muutos, koska muuten edessä on jääminen toisen luokan talousmahdiksi. Uudistusten suuruudesta johtuen murroskauden pituus voidaan kuitenkin mitata vuosien sijaan vuosikymmenissä.

3.2 Yhdysvaltojen vastaus globaalin talouden haasteisiin

Yhdysvaltojen vahvuus on sen vahva institutionaalinen sisäinen rakenne sekä sen valuutan kiistaton asema kansainvälisen rahoitusjärjestelmän kulmakivenä. Vahvat sisäiset instituutiot mahdollistavat samanaikaisesti sekä tehokkaat suhdannepoliittiset toimenpiteet että uskottavan inflaationvastaisen rahapolitiikan tekemisen. Dollarin vahva asema mahdollistaa edullisen kansainvälisen rahoituksen, mikä heikentää ulkoisen tasapainon vaatimusta ja mahdollistaa haluttaessa pitkäänkin jatkuvat ulkoiset ja sisäiset alijäämät.

Vahvasta institutionaalisesta asemastaan huolimatta Yhdysvaltojen tilanne on kaikkea muuta kuin ongelmaton. Yhdysvalloissa sekä liittovaltio että koko kansantalous ovat velkaantuneet pitkään. Suuret vaihtotaseen alijäämät ovat kertoneet vähäisestä säästämisestä. Säästämistä ajoi pitkään alas kohonneita asuntojen hintoja vastaan otetut lainat. Lainojen avulla tyypillinen amerikkalainen kotitalous pystyi luomaan itselleen illuusion vaurastumisesta, vaikka keskituloisten reaalityöissä ei ole tapahtunut merkittävää parannusta viimeiseen pariin kymmeneen vuoteen (Bureau of Labor Statistics, 2012).

Globalisaatio ja teknologian muutos on tuonut mukanaan tuloerojen kasvun kaikkialla maailmassa. Erityisen korostunut tuloerojen kasvu on ollut Yhdysvalloissa.² Tämä on seurausta sekä tuotantorakenteesta (Yhdysvaltojen laaja rahoitussektori) että tehdyistä politiikkaratkaisuista.

Yhdysvalloissakin keskeiseksi ilmiöksi on noussut ylimmän tuloluokan poikkeuksellisen vaurastumisen lisäksi keskiluokan heikko tulokehitys. Jos lisääntyneet tuloerot heikentävät merkittävän väestöosan koulutusmahdollisuuksia, vaikutukset pitkän aikavälin talouskasvuun ovat ilmeiset. Keskiluokka muodostaa merkittävän osan äänestäjäkunnasta, ja vielä merkittävemmän osan lopulta äänestävistä, joten keskiluokan heikko tulokehitys asettaa haasteen myös poliittisille puolueille ja niiden harjoittamalla talouspolitiikalle.

Tuloeroilla voi olla pitkän aikavälin kasvutrendin lisäksi vaikutuksia talouskriisien syntyyn. Bertrandin ja Morsen (2012) mukaan tulojen keskittyminen pääosin pienelle eliitille luo muille insentiivin velkaantua tavalla, joka ei ole kestävä. Enemmistön velkaantumisen tarve paisuttaa myös finanssisektoria ja lisää siihen liittyviä riskejä. Vastaavan kaltaisiin johtopäätöksiin päätyivät myös Kumhofin ja Rancièren (2010). He vertailivat 30-luvun lamaa ja nykyistä finanssikriisiä.

Omaisuusarvojen talouden perustekijöistä erkaantunut kehitys voi myös osin olla seurausta talouspolitiikan reaktioista kasvaviin tuloeroihin. Normaaleja käytäntöjä alhaisempi korkotaso ja omistamisen merkitystä korostanut poliittinen keskustelu ja sitä seuranneet päätökset rikastuttivat väliaikaisesti amerikkalaisen keskiluokan kohonneiden asuntojen hintojen avulla heikosta tulokehityksestä huolimatta (Rajan, 2010). Vääränlainen talouspolitiikka onkin vält-

² Yhdysvaltalaiset kuitenkin mieltävät kansantalouden tuloerojen olevan Ruotsin tasolla (Norton ja Ariely, 2011).

tämätön ehto tuloerojen taloutta finanssikriiseihin ajaville mekanismeille. Konservatiivinen raha ja finanssipolitiikka yhdessä hyvän pankkivalvonnan kanssa hillitsevät rahoitusjärjestelmän kriisien syntymistä.

Finanssikriisin jälkimainingeissa Yhdysvalloissa ei voida enää turvautua väliaikaiseen illuusiin varallisuudesta vaan tulonjakoon liittyviä ongelmia on pyritty ratkomaan suoraan verotuksen ja palvelujen tarjonnan kautta. Obaman terveydenhoitouudistus on esimerkki tästä lähestymistavasta.

Obaman terveydenhoitouudistukseen ja kaikkeen muuhunkin julkisen vallan politiikkainterventioihin sisältyy Yhdysvalloissa kuitenkin perustavaa laatua oleva ongelma. Demokraatit ja republikaanit ovat täydellisen erimielisiä siitä, mikä on valtion rooli taloudessa. Julkisen talouden tasapainotus ei onnistu, koska demokraateille ei sovi menojen leikkaus eikä republikaaneille verojen korotus.

Valta vaihtelee kuitenkin näiden kahden puolueen kesken, joten demokraattien valtakauden jälkeen vastausta voidaan hakea vastakkaisesta suunnasta, joka korostaa yksityisten interventioiden merkitystä ja verojärjestelmän kannustavuutta. Vaikka rajatuille tulonsiirroille on republikaanienkin ajattelussa tilaa, tulonjaon epätasaisuuden haitallisia vaikutuksia pitää ensisijassa pyrkiä torjumaan julkisen vallan muilla interventioilla (Mankiw, 2010).³

Kaikki reformit julkiseen kulutukseen tai verotukseen ovatkin nykyisessä tilanteessa vain väliaikaisia. Vähintäänkin ne ainakin vesittyvät tavalla, joka tekee talouspolitiikasta tempoilevaa. Yhdysvaltojen poliittinen järjestelmä tuntuu menettäneen kyvyn sovitella ja sopia. Tämän seurauksena Yhdysvaltojen julkisen sektorin alijämät ovat kasvaneet hallitsemattomasti.

Alijäämien pysyvyys onkin lopulta muodostunut ongelmaksi Yhdysvaltojen tulevalle taloudelliselle menestykselle (CBO, 2012). Yhdysvallat joutuukin lopulta tasapainottamaan alijäämäänsä. Riippumatta siitä, minkä ideologisen polun yhdysvaltalaiset valitsevat, kasvuun pyrkivä politiikka pitää sisällään muutamia keskeisiä elementtejä.

Ensinnäkin Yhdysvaltojen verojärjestelmän progressiivisuus on mahdollista johtaa kummankin pääpuolueen ideologioista. Lähtökohta voi olla demokraattien suosima utilitaristinen periaate tai republikaanipuolueen suosima hyötyperiaate. Koska suurituloiset hyötyvät enemmän veroilla tarjottavista julkishyödykkeistä, kuten poliisi ja oikeuslaitos, heidän osuutensa niiden rahoittamisesta pitää olla suurempi. Koska tuloerojen tasoittuminen vaatisi laajempaa veropohjaa, tuloerot säilyvät kuitenkin suurena republikaanien vaihtoehdossa

Toisekseen riippumatta siitä, mikä on valtion rooli tuloerojen pienentäjänä, finanssimarkkinoiden säätelyssä valtion roolia on kasvatettava. Itse asiassa se on republikaanien yhteiskuntamallissa vielä tärkeämpää, koska tuloerojen finanssikriiseihin altistavaa vaikutusta pitää minimoida valvonnan lisäämisellä. Riittävä ehto tämän kehityskulun toteutumiselle on republikaanipuolueen pyrkimys vakaaseen talouskasvuun, mikä edellyttää myös finanssimarkkinoiden vakautta.

Kolmanneksi velkaongelmien ratkominen inflaatiolla (inflaatioyllätyksellä) olisi kustannuksiltaan huomattavan suuri (Krause ja Moya, 2011). Tämä yhdessä Yhdysvaltojen keskuspankin

³ Mankiw on Mitt Romneyn taustalla vaikuttava ekonomisti, joka toimi myös Bushin hallinnossa keskeisessä asemassa.

tosiasiallisen (vaikkei lainsäädännöllisesti) vahvan institutionaalisen aseman kanssa tekee inflaation käytöstä velkaongelmien ratkaisemisessa kohtuullisen epätodennäköistä.

3.3 Euroalue tarvitsee paremmat instituutiot

Euroalue on historiansa suurimpien haasteiden edessä. Suhdanneluonteisia ongelmia merkittävämpi haaste on institutionaalisen rakenteen remontti. Hyvin toimivan talousunionin luomiseen voi kuitenkin hyvinkin mennä monta vuosikymmentä.⁴ Euroalueen institutionaaliset ongelmat ovat osa globaalia tarinaa, jossa institutionaalinen kehitys on ollut merkittävästi hitaampaa kuin talouksien keskinäisriippuvuuden kasvu.

Instituutioiden rakentamiseen on toki jo ryhdytty. Suomessa laajan myönteisen vastaanoton ovat saaneet uuteen euroon kuuluvat tiukat säännöt, joiden noudattamatta jättämisestä seuraa lähes automaattiset rangaistukset. Hyvin toimiva talousunioni tarkoittaa nykyistä kuitenkin huomattavasti enemmän yhteistä talouspolitiikkaa ja myös lisääntyvää yhteisvastuuta.

3.3.1 Euroalueen uudet haasteet

Euroalue ei syntynyt sattumalta. Se oli vastaus ongelmiin, joita Euroopan unionin monet jäsenmaat olivat kokeneet euron perustamista edeltäneinä vuosikymmeninä. Vapaakauppa-alue ja vilkas keskinäinen kauppa loi tarpeen vakaille keskinäisille valuuttakursseille. Euroa edeltäneet valuuttakurssijärjestelmät olivat kuitenkin alttiita spekulatioille. Lisäksi uskottavan rahapoliittisen regiimin puutteen aiheuttamat ongelmat olivat nostaneet korot monissa Euroopan unionin jäsenmaissa hyvin korkealle. Finanssipolitiikka ja työmarkkinakäytännöt olivat monissa maissa ongelmallisia. Euroalue oli osaltaan myös vastaus integroituneiden rahoitusmarkkinoiden hallintaan liittyviin ongelmiin.

Euroon siirtyminen toi mukanaan uskottavan rahapoliittisen regiimin. Muiden keskeisten politiikka-alueiden osalta euroon siirtyminen muutti ainoastaan kansantalouden sopeutumismekanismien luonteen. Kansantalouksien sisäisen päätöksenteon varaan jäi valita tapansa sopeutua muuttuneeseen tilanteeseen.

Rahoitusmarkkinoiden kyvyttömyys hinnoitella kansantalouksien toimintaan liittyvät riskit korkotasossa ei ollut seurausta itse eurosta. Sama ilmiö on näkynyt myös euroon kuulumattomissa talouksissa. Ongelman ydin ei ole ollut liian alhaisissa pitkissä koroissa vaan kansantalouksien sisäisten päätöksentekoinstituutioiden kyvyttömyydessä muuttua olosuhteiden muuttuessa. Yhteisen valuutan oloissa ei voida toimia samalla tavalla kuin jos käytössä on oma valuutta ja keskuspankki.

Osin ongelma oli myös pyrkimys löysällä finanssipolitiikalla paikata globalisaation aiheuttamia ongelmia tulonmuodostuksessa ja tulonjaossa. Oman valuuttakurssin puuttuminen pakottaa kuitenkin talouden rakenteet nopeammin sopeutumaan vallitseviin olosuhteisiin, jos vanhat politiikkakäytännöt ja/tai tuotantorakenne ei enää pysty tuottamaan riittävästi tulosta.

Euroalueen keskeinen ongelma on sen kyvyttömyys kohdata yksittäisten kansantalouksien epäonnistuminen. Euroalueen puutteellinen institutionaalinen rakenne lisää euroalueen epävakautta. Valtioihin perustuva euroalue tarvitsee rinnalleen toimintakykyisen ylikansallisen

⁴ Liittovaltiorakenteeseen perustuvan Yhdysvaltojen talousunionin keskeisten elementtien muodostuminen vaati kokolailla vuosisadan (Henning ja Kessler, 2012).

institutionaalisen kehikon. Raportin politiikkaosiossa käydään läpi tähän liittyviä keskeisiä politiikkatoimia. Olennaista on kuitenkin huomata, että nykyisellä institutionaalisella rakenteella euroalue on pysyvä epävakauden lähde.

Euroalueen kansantalouksien toinen suuri haaste lähivuosikymmeninä liittyy työmarkkinoiden toimintaan. Eurojärjestelmän sisäiset tulonsiirrot eivät voi kasvaa niin suuriksi, että niistä yksistään olisi talouskehityksen tasoittajaksi. Tasoitusmekanismin täytyy tulla siis myös työmarkkinoilta. Euroalueen sisäiset työmarkkinoiden erot voivat tasoittua joko työvoiman nykyistä suuremman liikkuvuuden tai palkkojen suuremman jouston kautta.

Eurooppalaisten työmarkkinoiden keskeinen ongelma on työvoiman vähäinen liikkuvuus jäsenmaiden välillä. Koska kulttuuriset ja kielelliset erot rajoittavat työvoiman liikkuvuutta, on vaikea nähdä, että liikkuvuus tulisi lisääntymään merkittävästi lähiaikoina. Tämän seurauksena euroalueen makrotaloudellinen vakaus edellyttää nykyistä joutavampaa palkanasettamallia kuin mitä euroalueella on vallalla. Kysymys ei ole pelkästään siitä, että yksikkötyökustannusten tulisi seurata eri euromaissa toisiaan. Myös joustomekanismien suhdannekieron aikana tulisi kasvavassa määrin olla keskenään sopusoinnussa. Käytännössä tämä merkitsee ankkurimaa Saksan kasvavaa merkitystä työmarkkinoiden suunnannäyttäjänä.

3.3.2 Eurooppa ilman euroa

Jos euroalue ei selviäisikään, euroalueen mailla on edessä omien instituutioiden rakentaminen.⁵ Tämä on odotusarvoisesti haastava tehtävä erityisesti reunavaltioille, koska euroalueen syntymisen yksi keskeinen perusta oli niiden kykenemättömyys luoda itse uskottavia instituutioita.

Uskottavan rahapolitiikan luominen on pienelle kansantaloudelle täydellisten pääomaliikkeiden tilanteessa huomattavan haastava tehtävä varsinkin kriisitilanteissa. Euron hajoamisen jälkeisen politiikan yksi mahdollinen kehityskulku on vaihtotaseiden vahvistaminen taloudellisen hyvinvoinnin kustannuksella valuuttakurssien uskottavuuden kasvattamiseksi. Tässä kehityskulussa monet entiset euroalueen maat noudattaisivat paljolti Aasian maiden käyttäytymismallia 90-luvun lopun kriisin jälkeen.

Finanssipoliitiikan perustilanne ei muutu yhtä dramaattisesti kuin rahapolitiikan. Finanssipoliitiikankin osalta tilanne voi jopa parantua institutionaalisen symmetrian (yksi keskuspankki, yksi valtiovarainministeriö) lisääntyessä. Tilanteen paraneminen edellyttää kuitenkin uskottavasti riippumatonta keskuspankkia ja fiskaalisesti konservatiivista valtiovarainministeriötä.

Myös talouden muiden instituutioiden tilanne ja toimintatavat muuttuvat, kun valuutan arvon määräytymiseen vaikuttaa entistä enemmän kotimaan tilanne. On suuri riski, että järjestelmään muodostuu käsitys, jonka mukaan talouden rakenteellisiakin ongelmia voitaisiin hoitaa valuutan arvon muutoksilla. Tämä ajanoloon laskisi talouden keskimääräistä kasvuvauhtia.

⁵ Tässä ei oteta mitään kantaa siirtymävaiheen kustannuksiin, koska tähtäin on vuodessa 2030.

Kansantalouden kehitys ei ole pitkällä aikavälillä riippuvainen nimellisen valuuttakurssin arvosta tai edes sen määräytymismekanismista. Uskottavilla instituutioilla puolestaan on aivan ratkaiseva vaikutus talouskasvuun. Niiden luominen riittävän nopeasti vastaamaan globaalin integroituvan talouden tarpeita on huomattavan haasteellista. Tämän lisäksi valtiot olisivat myös uudestaan integroituneen talousalueen ja muuttuvien valuuttakurssien ristiriidan edessä.

3.3.3 Eurooppa osana globaalia taloutta

Eurooppa tarvitsee yhteistoimintaa menestyäkseen globaalissa kilpailussa. Mitä hajanaisempi ja vähemmän integroitunut Eurooppa on, sitä vaikeammaksi sen tilanne muodostuu. Heikot instituutiot voivat kuitenkin johtaa integraation ohenemiseen ja sitä myöten eurooppalaisten taloudellisen hyvinvoinnin heikkenemiseen.

Onnistuessaan euroalue on Suomelle keskeinen globalisaation hallinnan väline. Jotta euroalueesta syntyy vaikeiden vaiheiden jälkeen menestystarina, merkitsee se kuitenkin integraation merkittävää syventymistä ja yhteisvastuun lisäämistä. Euroopan unionin tasolla se merkitsee hyvin epätahtista integraatiota. Lopulta voidaan päätyä tilanteeseen, jossa integraation epätahtisuus on aivan liian suurta. Euroalueen menestys voisi johtaa jossakin vaiheessa tilanteeseen, että Euroopan unionissa ei ole enää tilaa euroalueen ulkopuolella.

Menestyksellisen talousunionin rakentamisessa tärkeintä on sen poliittinen sydän. Pelkästään talouden varaan rakennettu talousunioni ei pysty luomaan tarvittavia instituutioita. Olennaista on poliittisen sitoutumisen taso eikä instituutioiden toimintaa säätelevien säädösten tarkka sisältö. Lisäksi talousunionin poliittisen kulttuurin pitää tosiasiallisesti muodostua vapaamatkustajia karsastavaksi.

Euroopan unionin vastausta tuloerojen kasvuun määrittää unionin luonne kansallisvaltioiden yhteisönä. Ylikansallinen lainsäädäntö ja ainakin teoriassa integroituneet työmarkkinat asettavat omat rajansa tulonjakopolitiikan mahdollisuuksille. Ylikansallinen lainsäädäntö kohdistuisi kuitenkin lähinnä tasapainotavoitteeseen. Poliitiikan sisällön osalta monista asioista olisi edelleen mahdollista päättää kussakin maassa erikseen.

3.4 Johtopäätökset

Tämän luvun keskeiset johtopäätökset ja niiden vaikutukset Suomeen esitetään kappaleen 6 alussa. Lisäksi samassa yhteydessä käsitellään Suomen kannalta merkittävän Venäjän tilannetta.

4 RAHOITUSMARKKINOIDEN MURROS

Tässä kappaleessa käydään läpi kansainvälisen rahoitusjärjestelmän ongelmakohtia ja niiden vaikutuksia yleiseen taloudelliseen kehitykseen. Luvun aluksi käsitellään valuuttakurssijärjestelmiä ja niiden vaikutuksia eri alueiden mahdollisuuksiin saavuttaa tasapainoinen kasvu. Luvun toisessa osassa keskitytään kansainvälisen rahoitusjärjestelmän sääntelyn ongelma-kohtiin. Ensimmäiseksi arvioidaan pankkien vakavaraisuussääntelyn tulevaisuutta ja sen vaikuttavat talouskasvuun. Keskeisiksi teemoiksi nostetaan myös varjopankkijärjestelmän mahdollisen kasvun aiheuttamat riskit sekä vähäriskisten arvopapereiden ylikysyntä. Molemmat seikat vaikuttivat viimeisimmän finanssikriisin syntyyn. Ne voivat hyvin haitata rahoitusjärjestelmän ongelmatonta toimintaa myös jatkossa.

4.1 Kansainvälinen valuuttakurssijärjestelmä

Valuuttamarkkinat ovat maailman likvideimmät markkinat. Niiden päivittäinen vaihto on noin 4 triljoonaa dollaria (BIS, 2010). Ne eivät kuitenkaan toimi pelkästään markkinapohjaisesti. Kansainvälisessä valuuttakurssijärjestelmässä useimmat merkittävät valuuttakurssit ovat joko suoraan sidottuja yhteen tai useampaan valuuttaa (Kiina), tai keskuspankki vaikuttaa toistuvasti merkittävällä tavalla valuuttakurssin arvoon (Japani). Euron ja dollarin keskinäinen valuuttakurssi on siten merkittävä poikkeus, koska sen osalta keskuspankkien suorien interventioiden merkitys on olematon.

Pitkällä aikavälillä hyvin toimivan valuuttakurssimekanismin pitäisi määrittää valuutan vaihtokurssi sen ostovoimaa vastaavaksi ja tasapainottaa kansantalouden ulkoiset epätasapainot talouden kestokyvyn määrittämälle tasolle. Alijäämien pitkän aikavälin kestävän tason määrittävät kansantalouden säästämis- ja investointipäätökset.

Vaikka talouden fundamentit eivät selitä lyhyen aikavälin valuuttakurssien muutoksia, ohjaavat ne kuitenkin valuuttakurssien muutoksia pitkällä aikavälillä. Kun markkinoilla määräytyvän valuuttakurssin arvo etääntyy tarpeeksi kauas ostovoiman määrittämästä tasosta, sillä on taipumus palautua kohti tasapainoa. Sopeutuminen on sitä nopeampaa, mitä suuremmaksi poikkeama tasapainosta on muodostunut (Taylor ym., 2001).

Tasapainopoikkeamat markkinoilla määräytyvässä valuuttakurssissa korjautuvat myös sitä nopeammin, mitä uskottavampia maiden keskuspankit ovat inflaation torjujina. Lahtisen (2006) mukaan tämä mekanismi vaikuttaa selvästi euron ja dollarin vaihtokurssiin. Mekanismi toimii siitä huolimatta, ettei EKP:lla tai Yhdysvaltain keskuspankillla (FED) ole tiettyä valuuttakurssitavoitetta, vaan ne valvovat talouskasvua ja hintavakautta. Suuret muutokset valuuttakursseissa vaikuttavat tuotannon ja inflaation kehitykseen, mikä pakottaa rahapolitiikan reagoimaan niihin.

Hyvin toimiva valuuttakurssimekanismi edellyttää siis vapaasti vaihdettavia valuuttoja ja hintavakaudelle omistautuneita keskuspankkeja. Nykyinen kansainvälinen valuuttamarkkinoiden arkkitehtuuri ei moneltakaan osin täytä näitä kriteerejä. Tämän seurauksena kansainvälinen rahoitusjärjestelmä altistuu erilaisille häiriöille. Tästä esimerkkinä ovat liian alhaiset pitkät korot, mikä voimistaa suhdannevaihteluja ja lisää rahoitusmarkkinoiden epävakautta.

4.1.1 Euro on onnistunut valuuttana

Eurokriisistä huolimatta euro on ollut valuuttana varsin toimiva. Siitä on reilussa vuosikymmenessä tullut maailman rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävä valuutta. Eurovaluutta on myös tasapainottanut euroalueen ulkoisen alijäämän kohtuullisen hyvin, vaikka sisällä epä-tasapainot ovatkin aiheuttaneet ongelmia.

Eurolla on mahdollisuuksia vielä parempaan menestykseen. Mikäli euroalue pystyy tekemään tarvittavat sisäiset reformit, sen on mahdollista nousta dollarin rinnalle keskeiseksi maailmanvaluutaksi. Tämä laskisi euroalueen valtioiden ulkoisen rahoituksen hintaa. Mikäli taloudellinen integraatio syvenyisi jatkossa onnistuneesti, euro palvelisi paremmin myös sen omaksuneita yksittäisiä kansantalouksia.

4.1.2 Dollari on sidottu valuutta

Dollari on maailman tärkein valuutta. Tästä aiheuttaa Yhdysvalloille sekä hyötyä että harmia. Dollarin keskeinen asema kansainvälisessä rahoitusjärjestelmässä tarjoaa Yhdysvalloille hyvin edullisen tavan rahoittaa maan vaihtotaseen alijäämä. Yhdysvallat on voinut luottaa alhaisiin korkoihin aina ongelmien ilmaantuessa.

Dollarin vahvalla asemalla on ollut myös haitallisia vaikutuksia. Ulkoisen rahoituksen hyvä saatavuus ja halpa hinta ovat heikentäneet kannustimia löytää kestäviä ratkaisuja talouden tasapaino-ongelmiin. Yhdysvaltojen julkinen velka on paisunut vuosi vuodelta. Tällä hetkellä se on jo yli 100 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Dollari on maailman suosituin kiinteiden valuuttakurssien kytkösvaluutta. Tästä seuraa Yhdysvaltojen ja koko maailmantalouden kannalta se paradoksaalinen ongelma, että maailman merkittävemmän valuutan kurssi on käytännössä osittain sidottu. Ongelmallisinta on suurten ylijäämämaiden, kuten Kiinan ja monien öljyntuottajamaiden, valuuttojen kytkös dollariin. Vaihtotaseen tasapaino-ongelmien lisäksi tästä seuraa myös ongelmia rahoitusmarkkinoilla.

4.1.3 Poliittinen järjestelmä heikentää renminbin mahdollisuuksia

Tärkein yksittäinen tekijä valuuttamarkkinoiden toiminnan parantamisen kannalta olisi Kiinan valuutan renminbin muuttaminen vapaasti vaihdettavaksi valuutaksi. Kiinan valuuttakurssi on ollut jo pitkään sidottu Yhdysvaltojen dollariin, mutta Kiina on antanut valuuttansa vahvistua tiettyinä ajanjaksoina vuoden 2005 reformin jälkeen. Vapaasti vaihdettava valuutta olisi myös Kiinan omissa intresseissä, minkä vuoksi maa varmasti lopulta pyrkii kohti tätä tavoitetta.

Kiinan kannalta ongelmia on kaksi: pelko valuutan vahvistumisesta ja maan omien finanssimarkkinoiden kehittymättömyys. Nämä ovat kuitenkin ongelmia, jotka ovat ratkaistavissa lyhyellä aikavälillä. Suurempi ongelma on, että Kiinan tulisi tällöin myös siirtyä harjoittamaan modernia rahapolitiikkaa, joka tavoittelee vakaata ja maltillista inflaatiota uskottavasti.

Kiinan rahapolitiikkaan liittyy kuitenkin institutionaalinen ongelma. Uskottavan rahapolitiikan harjoittaminen vaatii onnistuakseen läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta. Inflaation uskottavaan hallitsemiseen perustuva moderni rahapolitiikka edellyttää institutionaalisia järjestelyjä, jotka takaavat keskuspankille riittävän itsenäisyyden maan hallituksesta.

Nämä uskottavan rahapolitiikan edellytykset eivät täyty harvainvaltaisessa järjestelmässä, jossa instituutioiden välisten suhteiden tai niiden harjoittaman politiikan läpinäkyvyydestä ei ole mitään takeita. Kiinalla ei siis nykyisen poliittisen järjestelmänsä puitteissa ole edes mahdollisuutta harjoittaa omaa uskottavaa rahapolitiikkaa. Kiinan keskuspankki voi olla uskottava inflaationvastaisessa taistelussa viime vuosien tilanteessa, jossa koko talouspolitiikan keskeinen tehtävä on hillitä kasvuvauhtia. Uskottavuutta pitäisi olla kuitenkin myös tilanteessa, jossa talouskasvu hidastuu.

Kiinan rahapolitiikan institutionaaliset ongelmat voivat lisätä kansainvälisen rahoitusjärjestelmän epävakautta riippumatta siitä, onko valuuttakurssiregiimi kiinteä vai kelluva ja markkinatnaehtoinen. Kiinteän kurssin järjestelmässä ongelmana on määrittää tasapainoisen talouskasvun kannalta sopiva valuutan arvo. Markkinoilla määräytyvän valuuttakurssin vakautta lisäävät ominaisuudet edellyttävät uskottavan institutionaalisen rakenteen olemassaoloa.

Toinen uhka kelluvalle renminbille olisi myös se, että rakenteellisesti suurena pysyvä säästäminen yhdessä tuottavuutta lisäävien investointien vähenemisen kanssa ylläpitäisi vaihtotaseen ylijäämää valuutan mahdollisesta vahvistumisesta huolimatta.

Tulevaisuudessa epävakaas kansainvälisessä järjestelmässä jatkuu, ja haitalliset vaihtotaseepätasapainot ovat pysyvä ilmiö. Kiinan ylijäämät eivät poistu ennen sisäistä reformia. Tämä ylläpitää osaltaan alhaista korkokantaa. Tämä on hyväksi valtiolle, mutta haittaa eläke – ja muita säästäjiä ja altistaa rahoitusmarkkinat kriiseille.

4.2 Rahoitusjärjestelmän sääntelyn haasteista

4.2.1 Finanssikriisi käänsi huomion rahoitusjärjestelmän muutoksiin

Kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden muutos on viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana ollut häkellyttävää. Markkinat ovat kansainvälistyneet ja integroituneet hyvin nopeasti. Länsimaisissa rahoitusmarkkinoiden koko suhteessa bruttokansantuotteeseen on moninkertaistunut (Schularick ja Taylor, 2009). Myös finanssisektorin koostumus ja toiminta ovat muuttuneet muun muassa johdannaiskaupan, institutionaalisten sijoittajien ja niin kutsuttujen varjopankkien nousun myötä (Gorton ja Metrick, 2010).

Vuosien 2007–2009 finanssikriisi osoitti selvästi, että tämä valtava muutos on tuonut mukanaan myös valtavia riskejä. Finanssikriisissä globaalien pääomavirtojen aiheuttamiin kuplapaineisiin, varjopankkijärjestelmän heikkouksiin ja innovatiivisiin rahoitustuotteisiin liittyvät riskit realisoituivat yhtäaikaaisesti luoden sen massiivisen romahduksen, jonka jälkivaikutusten kanssa maailma edelleen kamppailee.

Mikään edellä mainituista rahoitusmarkkinoiden murroksen muodoista ei ollut jäänyt ilman jonkinasteista tutkimusta ja huomiota kriisiä edeltävänä aikana. Myös näihin finanssisektorin muutoksiin liittyviä riskejä oli kartoitettu jonkin verran, joskus jopa varsin tarkkanäköisesti (esim. Caballero, 2006). Voidaan kuitenkin sanoa, että yksittäisiin tekijöihin liittyvästä ymmärryksestä huolimatta niiden välille muodostuneet riskinvälitysverkostot osoittautuivat liian monimutkaisiksi ja epäselviksi tunnistaa ennen kuin katastrofi oli jo alkanut.

Uusin globaali finanssikriisi ei ollut ensimmäinen lajissaan (Kindleberger, 2000). Tutkijoiden, sääntelijöiden ja politiikantekijöiden ponnistuksista huolimatta se tuskin oli myöskään ole-

maan viimeinen. Erityisesti varjopankkijärjestelmän jatkuva muodonmuutos ja kasvu, rahoitusmarkkinoiden itsesäätelyn ja valvonnan ongelmat sekä globaali pula riskittömistä sijoituskohteista tulevat jatkossakin vaarantamaan vakauden sekä kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla että reaalityaloudessa.

Rahoitusjärjestelmien sääntely on ottamassa isoja harppauksia vastauksena finanssikriisiin. Kansainvälinen Basel III -sääntelykehikko, Dodd-Frank -lainsäädäntö Yhdysvalloissa ja CRD IV, EMIR sekä MIFID EU:ssa ovat tämän kehityksen keskeisimpiä ilmentymiä. Muun muassa liikepankkeja ja johdannaiskauppiaita koskevat vakavaraisuus- ja likviditeettivaatimukset ovat tiukentumassa, eri rahoitusmarkkinatoimijoiden valvonta tarkentuu ja johdannaismarkkinoiden selvityslaitoksia ollaan keskittämässä (Mattila, 2011). Nämä niin kutsutut mikrotason sääntelymuutokset koskevat yksittäisiä rahoituslaitoksia tai markkinoita.

Finanssikriisin syntymekanismi osoitti kuitenkin selvästi, että koko rahoitusjärjestelmää koskevien systeemiriskien ehkäisyyn tarvitaan oma, vain tätä tarkoitusta varten muodostettu työkalupakki ja sääntelyparadigma. Tämän ajatuksen seurauksena niin kutsuttu *makrovaikauspolitiikka* on nousemassa tärkeäksi osaksi finanssimaailman sääntelyä⁶. Makrovaikauspolitiikkaa harjoitetaan toistaiseksi kuitenkin ensisijaisesti yksittäisten maiden sisällä, vaikka kansainvälinen koordinaatio olisi erittäin tarpeellista myös tällä saralla.

Finanssisektorin sääntelyuudistusten saama huomio on tällä hetkellä valtaisa, mikä on äärimmäisen tervetullutta. Jos näitä riskejä ei kartoiteta ja hillitä nyt, seuraava mahdollisuus tarjoutuu luultavasti vasta uuden romahduksen tarjoaman ikävän herätyksen kautta.

4.2.2 Kriisin taustatekijät eivät ole poistuneet

Eräs nykyistä laajemmin huomion arvoinen tekijä finanssikriisin synnyssä on niin kutsutun *globaalin likviditeetin* – kansainvälisellä tasolla liikkuvan, sijoitustoimintaan käytetyn rahoituksen – rooli kriisiä edeltäneen Yhdysvaltain asuntohintakuplan synnyssä. Cœuré (2012) kuvaa tapahtumaketjua, joka sai alkunsa Aasian vuosien 1997–1998 finanssikriisistä ja joka asetti perustan nykyisen kriisin synnylle. Aasian kriisi heikensi kansainvälisten rahoitusmarkkinatoimijoiden luottamusta Aasian rahoitusmarkkinoiden tuottomahdollisuuksiin. Tämä käänsi rahoitusvirtojen suunnan ”ylävirtaan” eli kohti Yhdysvaltoja. Kansainvälinen riskinottohalukkuus koki myös kovan kolauksen, minkä seurauksena niin kutsutun *riskittömän rahoitusvarallisuuden* kysyntä voimistui huomattavasti.

Riskittömän rahoitusvarallisuuden kysyntäpaineille oli myös rakenteellisempia syitä. Euron synty 2000-luvun alussa loi otollisen maaperän koko Euroopan laajuisen, tiiviisti integroituneen pankkijärjestelmän synnylle ja nopealle laajenemiselle. Kansainvälisellä tasolla toimivat eurooppalaiset pankit olivat kriisiä edeltävinä vuosina tärkeä Yhdysvaltoihin virtaavan pääoman lähde (Shin, 2012). Toisaalta Kiinan ja öljyntuottajamaiden kaltaisten kehittyvien talouksien nopea kasvu, yhdistettynä kiinteisiin valuuttakursseihin ja öljyn hinnan nousuun, johti näiden maiden rahoitusvarallisuuden huimaan lisääntymiseen (Caballero, 2006 ja Bernanke ym., 2011). Kansainvälisille rahoitusmarkkinoille syntyi täten uusia, merkittäviä varallisuuskeskittymiä, jotka tarvitsivat varallisuuden säilöiksi ja vakuudellisen rahoituksenhankinnan tarpeisiin dollarimuotoisia riskittömiä sijoituskohteita.

⁶ Tiiviin esityksen makrovaikausajattelusta tarjoaa Borio (2009).

Kysyntä kohdistui erityisesti perinteisesti turvallisena pidettyihin Yhdysvaltain valtion velkakirjoihin. Seurauksena oli Yhdysvaltojen julkisen velan koron laskun lisäksi korkotason aleneminen läpi koko talouden. Luoton halpenemiseen vaikutti myös se, että Yhdysvaltain keskuspankin rahapolitiikka oli yhtä aikaa historiallisen keveää. Matala korkotaso taas mahdollisti velanoton kasvun niin kotitalouksien, yritysten kuin rahoituslaitostenkin toimesta. Velalla oli tällöin mahdollista paisuttaa niin pankkien taseita kuin asuntojen hintojakin. Kuluttajahintainflaatiota ei kuitenkaan ollut näköpiirissä, joten rahapolitiikka ei reagoanut näihin epätasapainoihin ajoissa.

Valtion velkakirjojen tarjonnan ollessa riittämätöntä kysyntä kääntyi myös kohti muita ”turvallisista” omaisuuseriä, joiden riskittömyys oli huomattavasti kyseenalaisempaa. Näistä mainittakoon erityisesti pankkitalletusten roolia ajaneet rahamarkkinarahasto-osuudet, vakuudellisen lainaamisen tärkeimpänä muotona toimineet takaisinostosopimukset ja erilaiset AAA-luokitettut, arvopaperistettut luotot, joilla oli useita eri käyttötarkoituksia rahoitusjärjestelmässä.

Uusien, sääntelemättömien rahoitustuotteiden markkinoiden koon moninkertaistuminen oli yksityisen sektorin vastaus turvallisten arvopapereiden tarpeeseen. Vastasyntyneiden tarjonnan muotojen yhteinen ongelma oli niiden tuottajia, ostajia, luottoluokittajia ja sääntelijöitä yhteisesti vaivaava puutteellinen ymmärrys näiden instrumenttien todellisista riskeistä. On hyvin todennäköistä, että sama ongelma tulee toistumaan myös tulevien rahoitusinnovaatioiden kohdalla: historiallista dataa hyödyntävän mallinnuksen avulla ei lopulta voida päästä perille siitä, miten tietty rahoitustuote tulee tulevaisuudessa käyttäytymään – varsinkaan, jos kyseessä on täysin uudenlainen tuote (ks. esim. Taleb ja Martin, 2012). Mallien luotettavuus edellyttää tiettyä ennustettavuutta eri varallisuuserien hintojen käytöksessä. Tämä ennustettavuus saattaa heikentyä merkittävästi rahoitusmarkkinoiden rakenteen muuttuessa yhä nopeammin.

Uusien rahoitusinstrumenttien kauppa oli keskittynyt erityisesti niin kutsuttuun *varjopankkijärjestelmään*, jonka kasvu on ollut ilmiömäistä viime vuosikymmeninä (Gorton ja Metrick, 2010). Innovatiivisempien rahoitusinstrumenttien kohtaloksi koitui kuitenkin Yhdysvaltain asuntohintakupla ja sen puhkeamista seurannut subprime-kriisi: Kun asuntojen hinnat alkoivat laskea ja asuntoluottojen takaisinmaksuongelmat lisääntyä, oli lopputuloksena asuntoluottojen pohjalta johdettujen monimutkaisempien rahoitusinstrumenttien arvon lasku.

Varjopankkijärjestelmän epäselkeyden ja sen toimijoiden vahvan yhteenlinkittymisen vuoksi syntyi koko systeemin laajuinen luottamuspuola: Uusista ”turvallisista” arvopapereista tuli yhtäkkiä potentiaalista roskaa. Niiden todellisista tuottoprofiileista ei ollut mahdollista päästä helposti selville, joten ainoaksi mahdollisuudeksi jäi hankkiutua niistä eroon. Ongelmat levisivät nopeasti, mikä johtui erityisesti vakuudellisen rahoituksen keskeisestä roolista monien markkinaosapuolten toiminnassa. Epäluottamuksen kohdistuminen vakuuksina käytettyihin arvopapereihin esti luoton saannin merkittävältä osalta rahoitusjärjestelmää. Tapahtunutta ilmiötä voitaisiin hyvin kutsua *luotto-panoksi*, joka muuntui lopulta täysimittaiseksi finanssikriisiksi.

4.2.3 Pankeilta tulisi vaatia enemmän

Kuten jo aiemmin todettiin, finanssikriisin jälkimainingeissa erityisesti perinteisten pankkien sääntelyä on alettu kiristää. Sääntelymuutosten tärkein lähde on Basel III -säädöspaketti.

Sen tulisi astua voimaan asteittain vuodesta 2013 alkaen siten, että kokonaisuudessaan säädökset olisivat voimassa vuonna 2019.

Basel III nostaisi pankkien ensisijaisen oman pääoman vähimmäismäärän seitsemään prosenttiin suhteessa riskipainotettuihin saamisiin. Riskiperusteisten pääomavaatimusten lisäksi pankeilta edellytettäisiin kolmen prosentin vähimmäisomavaraisuusaste kaikkiiin saamisiin suhteutettuna. Koska vähimmäisomavaraisuusastetta laskettaessa ei oteta huomioon riskejä, asettaa se ylärajan pankkien velkavivulle. Kolmas keskeinen muutos on pankkien maksuvalmiuspuskureita koskeva sääntely. Pankeilta edellytettävän likviditeettipuskurin koko on sitä suurempi, mitä enemmän pankilla on lyhytaikaista varainhankintaa. Vastaavasti, mitä epälikvidimmät pankin saamiset ovat, sitä suuremman osuuden rahoituksesta tulee olla pitkäaikaista.

Suomalaisiin lainamarkkinoihin Basel III -säädökset vaikuttavat useita kanavia pitkin. Maksuvalmiusvaatimukset ovat Suomessa toimiville pankeille erityisen haasteelliset, mikä johtuu asuntolainojen lukemisesta epälikvideiksi saamisiksi. Tämä edellyttää pitempiaikaisen rahoituksen osuuden lisäämistä pankkien varainhankinnassa, mikä lisää pankkien rahoituskustannuksia. Vaaditun oman pääoman vähimmäismäärän nousu ei edellytä Suomessa toimivilta pankeilta lisätoimia, koska ne täyttävät jo nyt Basel III:n asettamat vaatimukset.

Uudistukset luovat nousupaineita pankkilainojen korkomarginaaleihin. Tämä johtuu lähinnä siitä, että pitkäaikaisen varainhankinnan osuus pankkien kokonaisvarainhankinnassa kasvaa. Suomen Pankki (2010) on arvioinut markkinakorkojen ja pankkien antolainauskorkojen eron suurenevan noin 0,25 prosenttiyksiköllä, mikä johtuu käytännössä kokonaan likviditeettisääntelystä.

Nyt voimaan tuleva seitsemän prosentin sääntö ei välttämättä ole riittävä tulevien finanssikriisien estämiseksi (Miles ym., 2011). Jatkossa onkin tärkeää, että ensisijaisen oman pääoman vaatimuksia nostetaan edelleen. Tästä ei välttämättä seuraa pankkien kokonaisrahoituskustannusten nousua, koska koko pankkisektoria koskeva oman pääoman lisäys pienentää liiketoiminnan riskejä ja alentaa näin varainhankinnan kustannuksia (Admati ym., 2011).

Nykyiset reformit eivät ole riittäviä varsinkaan kansainvälisellä tasolla. Pankkien vakavaraisuutta on lisättävä entisestään vähintäänkin euroalueen laajuisesti. Mieluiten vakautta lisäävän sääntelyn kiristäminen tulisi tehdä globaalisti heti suhdanteen salliessa, jotta haitallisen sääntelyarbitraasin synty vältettäisiin. Ilman lisätoimia on lähes varmaa, että kansainväliset finanssikriisit tekevät globaalista talousjärjestelmästä jatkossakin hyvin epävakaa. Vakavaraisuusvaatimusten kiristäminen aiheuttaisi toki hienoista nousua korkotasossa, millä olisi myös lievä talouskasvua laskeva vaikutus. Uhraus on kuitenkin varsin pieni, jos sen avulla voidaan estää useita finanssimarkkinoiden syviä kriisejä, jotka aiheuttaisivat vuoden 2009 kaltaisen romahduksen myös reaalityönteeseen.

4.2.4 Varjopankkijärjestelmää voidaan valvoa, ei pysäyttää

Niin kutsuttu "varjopankkijärjestelmä" on ollut suuren huomion kohteena finanssikriisistä lähtien. Laajimman määritelmän mukaan tähän finanssisektorin osaan lukeutuvat kaikki luotonvälitystä harjoittavat rahoitusmarkkinatoimijat, jotka eivät ole liikepankkeja koskevien pääomavaatimusten piirissä. Tällaisten tahojen lista on pitkä: Mukaan voidaan laskea muun muassa investointipankit, rahamarkkina- ja vipurahastot, vakuutusyhtiöt ja arvopaperistamis-

ta sekä monenlaisten erityisvelkakirjojen liikkeellelaskua hoitavat erillisyytiöt. Varjopankkijärjestelmään kuuluviksi luettuja rahoitusinstrumentteja ovat muun muassa takaisinostosopimukset, rahamarkkinarahasto-osuudet, erilaiset arvopaperistettut luotot sekä omaisuusvakuudelliset ja strukturoidut velkakirjat.

Poszar ym. (2010) arvioivat, että Yhdysvalloissa varjopankkitoiminta on saamisilla mitattuna kasvanut jo jonkin verran suuremmaksi kuin säännelty pankkijärjestelmä. Valtaosa tästä kasvusta on tapahtunut viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana. Varjopankkien liiketoiminta on kuitenkin mittakaavaltaan globaalia, sillä sääntelemättömiä rahoituslaitoksia löytyy kaikkialta. Eurooppalaisilla rahoituslaitoksilla on suuri rooli varjopankkijärjestelmässä sekä sääntelemättömän luotonvälitystoiminnan harjoittajina (Poszar ym., 2010) että varjopankkien asiakaina (Shin, 2012). Kiinassa pankkisektorin ulkopuolisen lainanannon on arvioitu olevan vähintään yhtä suurta kuin virallisten pankkien lainaamisen (Chalk, 2011). Yhdysvaltain ja Euroopan ulkopuolella ei kuitenkaan ole toistaiseksi nähty 2000-luvulla syntyneiden rahoitusinovaatioiden käyttöönottoa yhtä suuressa mittakaavassa.

Varjopankkijärjestelmä on nimensä mukaisesti pankkijärjestelmä: Se tarjoaa maturiteetin-, likviditeetin- ja luotonmuunnospalveluita, hoitaa riskien hinnoittelua ja tuottaa arvopapereita käytettäväksi vakuuksina ja arvon säilöinä. Sääntelemättömän sektorin kasvu johtuu toisaalta puhtaasti uusien, sääntelemättömien rahoitusuutenaatioiden räjähdysmäisestä lisääntymisestä. Tärkein esimerkki näistä ovat pyrkimykset tuoda markkinoilla uusia turvallisia arvopapereita. Toisaalta se on vastaus perinteisen pankkijärjestelmän sääntelyn, kilpailukyvyn ja kannattavuuden laskuun. Varjopankkijärjestelmän pitkä ja suurelta osin täysin valvomaton luotonvälitysketju tekee siitä kuitenkin huomattavasti tavanomaista pankkijärjestelmää alttiimman äkkinäisille muutoksille eri toimijoiden välisessä luottamuksessa ja luotonannossa (Gorton ja Metrick, 2010).

Sekä liialliseen että liian vähäiseen varjopankkijärjestelmän sääntelyyn liittyy kuitenkin riskiä, joita ei tule aliarvioida. Esimerkiksi on odotettavissa, että varjopankit entistä enemmän korvaavat traditionaalista pankkitoimintaa, varsinkin kiristyvän sääntelyn oloissa. Tämän vuoksi esimerkiksi yllä ehdotettu traditionaalisten pankkien vakavaraisuusvaatimusten suurempi kiristäminen voi huonoimmassa tapauksessa vain lisätä epävakaisuutta, ellei varjopankkien sääntelyä yhtäaikaaisesti paranneta (Kashyap ym., 2010).

Myös varjopankkijärjestelmän ylisääntelyä tai suoranaista kieltämistä tulee varoa. Erityisesti, on syytä huomioida Gortonin ja Metrickin (2010, 2012) sekä Singhin (2011) argumentti, jonka mukaan varjopankkijärjestelmä on nykyään äärimmäisen olennainen "riskittömien" arvopapereiden lähde. Ottaen huomioon globaali riskittömien sijoituskohteiden ylikysyntä, voi tarjonnan rajoittamisella olla tuhoisia seurauksia. Gorton ja Metrick (2010) ehdottavat varjopankkijärjestelmään kuuluvan arvopaperistamistoiminnan tuomista sääntelyn piiriin, minkä he toivovat tekevän arvopaperistetuista luotoista aidosti turvallisen vastauksen valtavaan vakuuksien ja varallisuuden säilöjen kysyntään.

Gortonin ja Metrickin ehdotuksen keskeinen elementti on arvopaperistetun velan keskittäminen erityisiin "kapean rahoituksen pankkeihin" (*narrow funding banks*), joilla olisi yksinoikeus ostaa omaisuusvakuudellisia luottopapereita ja lupa laskea liikkeelle omia velkakirjojaan. Näiden arvopaperistamisyksiköiden turvallisuus pyrittäisiin takaamaan valvomalla niitä tarkasti, ja takaamalla niille pääsy keskuspankkien hätäluottojen piiriin kriisitilanteissa. Esityksen tärkein tavoite on poistaa arvopaperistetuista luotoista niiden suurin ongelma: epävakaus. Arvopaperistamisen onnistunut turvaaminen estäisi nopeasti leviävät, äkilliset luottamuspulat,

jotka ovat tähän mennessä olleet näiden rahoitustuotteiden suurin ongelma. Jos tämä ratkaisu ei toimi, Gortonilla ja Metrickillä on hyvin synkkä kuva rahoituskriisien ja vakuuksien ylikysynnän hillinnän mahdollisuuksista.

Erilaisten monimutkaisempien rahoitustuotteiden sääntelyn lisäksi huomiota on kiinnitetty myös varjopankkisijoittajien valtaviin velkasuhteisiin. Sääntelyn ulkopuolinen pankkisektori rahoittaa kasvunsa lähinnä velalla, joten velanoton rajoittaminen hidastanee myös varjopankkitoiminnan liiallista paisumista. Velan valtava määrä on myös yksi keskeinen syy varjopankkijärjestelmän hauraudelle (Poszar ym., 2010).

Valtaosa tästä varjopankkisijoittajien lainaamisesta koostuu takaisinostosopimuksista, jotka ovat käytännössä lyhytaikaista vakuudellista velkaa. Vakuusarvopapereiden uudelleenkäyttö niiden väliaikaisten omistajien toimesta kasvattaa ennestään takaisinostosopimusmarkkinoiden kokoa. On arvioitu, että vakuuksien uudelleenkäytön vaikutus takaisinostosopimusmarkkinoihin oli jopa kolminkertaistava vuoden 2007 lopussa. Finanssikriisin aikana tämä suhde laski tuntuvasti: loppuvuodesta 2010 se oli noin 2,4 (Singh, 2011). ”Vakuudenkäyttökettujen” lyhenemisen tärkeimpiä syitä ovat vakuuksina käytettyjen varallisuuserien hintojen lasku sekä tiettyä lainamäärää kohti vaadittujen vakuuksien määrien (haircutien) nousu.

Useat tahot (esim. Gorton ja Metrick, 2010 ja Kashyap ym., 2010) ovat ehdottaneet varjopankkiyksiköiden velkasuhteisiin puuttumista lainvoimaisilla minimihaircuteilla. Näiden avulla vakuuksien uudelleenkäyttöä saataisiin vähennettyä. Rahoitussektorin velkasuhteilla on tapana kasvaa erityisesti nousukausilla. Tämän vuoksi olisi hyödyllistä, jos makrovakaussääntelijoillä olisi mahdollisuus säätää minimihaircutien tasoa vastasyklisesti harkintansa mukaan. Tämä ei estäisi tulevia kriisejä, mutta saattaisi hyvinkin lieventää niiden vaikutuksia rahoitusjärjestelmään laajemmin. Muita esitettyjä tapoja säädellä takaisinostosopimuksia ovat muun muassa niiden luvanvaraistaminen tai vakuuksina käytettyjä arvopapereita koskevat minimivaatimukset.

4.2.5 Riskittömien sijoituskohteiden ylikysyntä kriisien lähteenä

Yksi finanssikriisiä edeltäneistä vaarallisista kehityskuluista koski globaalin likviditeetin virtoja, erityisesti kansainvälistä riskittömien sijoituskohteiden ylikysyntää. Vaikka kansainväliset pääomavirrat ovat muuttuvaisia, on riskittöminä pidettyjen arvopapereiden kysyntä kuitenkin lähtökohtaisesti rakenteellista. Kysynnän suuntautuminen ja voimakkuus vaihtelevat globaalista riskinottohalukkuudesta riippuen, mutta sen taso on joka tapauksessa kestävämmän korkea suhteessa riskittöminä pidettyjen arvopapereiden tarjontaan.

Mistä tekijöistä riskittömien sijoituskohteiden ylikysyntä on lähtöisin? Riskittöminä pidettyjä arvopapereita käyttävät erityisesti seuraavat kolme tahoa: turvallisia varallisuuden säilöjä tarvitsevat suuret institutionaaliset sijoittajat, kaikki vakuudellista rahoitusta käyttävät toimijat ja pääomavaatimuksiin vastaavat pankit. Yhteenvetona voidaan sanoa, että riskittömien sijoituskohteiden kysyntä syntyy sekä yksityisten että julkisten institutionaalisten sijoittajien kasvaneeseen varallisuuden hoitoon liittyvistä tarpeista. Institutionaalsiin sijoittajiin luetaan yleensä sekä markkinaehtoisesti että julkisen sääntelyn tai politiikan ohjaamina toimivia toimijoita: muun muassa rahamarkkina-, vipu- ja muita sijoitusrahastoja, investointipankkeja, vakuutusyhtiöitä, eläkerahastoja, valtioiden sijoitusyhtiöitä ja valuuttavarantoja hallinnoivat julkiset toimijat.

Turvallisten varallisuuserien käyttö vakuuksina on niin keskeinen osa rahoitusmarkkinoiden toimintaa, että vakuuksia voitaisiin luonnehtia ”öljyksi rahoitusmarkkinoiden rattaissa”. Kuten jo aiemmin todettiin, vakuudellisen lainaamisen merkittävin muoto tänä päivänä on takaisinosopimusten käyttö. Takaisinosopimusmarkkinoiden koko on kasvanut huomattavasti viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana. Yhdysvalloissa voimassaolevien takaisinosopimusten määrä nousi joidenkin arvioiden mukaan jo 10 000 miljardiin euroon juuri ennen finanssikriisiä – suunnilleen yhtä suureksi, kuin säännellyn liikepankkijärjestelmän yhteenlasketut saamiset (Gorton ja Metrick, 2010). Toisin sanoen, kyseessä on valtava turvallisten arvopaperien kysynnän lähde.

Investointi- ja liikepankkien sekä sijoitusrahastojen kaltaiset, arvopaperikauppaan tiiviisti osallistuvat toimijat vastaavat tärkeästä osasta riskittömien sijoituskohteiden kysyntää juuri takaisinosopimusten kautta. Vakuuksien tarpeen kasvu liittyy osittain finanssisektorin yleiseen paisumiseen länsimaissa (Gorton ja Metrick, 2010). Yhdysvaltojen lisäksi tämä pätee erityisesti Euroopassa, missä pankkitoiminta on laajentunut ja kansainvälistynyt nopeasti euron synnyn jälkeen (Shin, 2012). Viime vuosikymmeninä nähty kansainvälisen rahoitustoiminnan laajeneminen on ollut huomattavasti yleistä talouskasvua nopeampaa (Schularick ja Taylor, 2010). Saattaa olla, että finanssisektorin tarpeet ovat jo kiristäneet äärimmilleen reaalitalouden mahdollisuudet tuottaa sellaista varallisuutta, jonka pohjalle vakuuksiksi sopivia turvallisia arvopapereita voidaan luoda.

Ylikysyntä ei kuitenkaan synny pelkästään suuresta vakuuksien tarpeesta. Taustalla on myös se, että osa riskittömiin varallisuuseriin sijoittavista markkinatoimijoista on sellaisia, joiden sijoituspäätöksiin sijoituskohteen hinnalla on vain osittainen vaikutus. Toisin sanoen, nämä instituutiot toimivat julkisen ohjauksen alaisuudessa, joko suoraan tai sääntelyn kautta. Täten toimivat erityisesti ne institutionaaliset sijoittajat, joiden riskittömän sijoitusvarallisuuden tarve syntyy globalisaatioon ja väestöllisiin tekijöihin liittyvistä trendeistä. Lisäksi vakautta tavoitteleva pankkisääntely on omiaan kasvattamaan turvallisten arvopapereiden kysyntää hinnasta riippumatta.

Globalisaation seurauksena monet kehittyvät taloudet rikastuvat nopeasti ja keräävät öljytuolia sekä valuuttavarantoja. Tällöin suuria määriä turvallista säilöä ja vakaata tuottoa etsivää uutta varallisuutta päätyy sekä julkisiin että yksityisiin käsiin. Kehittyvien talouksien instituutioiden ja rahoitusmarkkinoiden ongelmat kuitenkin estävät niitä tuottamasta itse sellaisia riskittömiä sijoituskohteita, joita tämä varallisuus tarvitsisi (Caballero, 2006). Väestön ikääntyminen länsimaissa lisää eläkesäästämisen tarvetta. Sekä julkisen että yksityisen ohjauksen alaisuudessa toimivat eläkerahastot vaativat tällöin sekä riskittömiä että hyvin tuottavia säilöjä näille säästöille.

Yksi pankkien pääomavaatimusten huonoista puolista saattaa olla riskittömien sijoituskohteiden ylikysynnän pahentaminen. Yksi tapa täyttää pääomavaatimukset on nimittäin hankkia suhteellisesti enemmän matalien riskipainojen saamia. Basel III antaa paljon valtaa luottoluokituslaitoksille riskipainojen määrittämisessä: korkean luottoluokituksen varallisuuserät saavat pienemmän riskipainon, mikä lisää niiden kysyntää. Pankkeilla saattaa siis olla pelkästään sääntelystä johtuva kannustin hankkia AAA-luokiteltuja sijoitusinstrumentteja, jopa niiden todellisesta riskiprofiilista riippumatta.

Turvallisten varallisuuserien kysynnässä saattaa olla vielä jotakin toistaiseksi hyvin heikosti ymmärrettyjä komponentteja. Gorton ym. (2012) ovat nimittäin havainneet, että Yhdysvalloissa tavallisesti hyvin turvallisiksi miellettyjen arvopaperien ja velan osuus kaikesta rahoi-

tusvarallisuudessa on pysynyt äärimmäisen vakaana (n. 31–33 prosentissa) jo 1950-luvun alusta lähtien – siis kuusikymmentä vuotta. Valtion velkakirjojen kaltaisten julkisen sektorin tuottamien turvallisten sijoituskohteiden osuus on tänä aikana laskenut. Tilalle on tullut useita ”rahankaltaisen velan” erä sekä arvopaperistettuja tuotteita. Toistaiseksi on epäselvää, voiko tämä kehityskulku syntyä vain kyseessä olevien arvopaperien vakuuskäyttöön tai varallisuuden säilömiseen tähtäävästä kysynnästä, vai onko taustalla joku huonosti ymmärretty rahoitusmarkkinoiden ”tuotantoteknologian” ominaisuus.

Samaan aikaan kuin turvallisten rahoitusinstrumenttien kysyntä on kasvanut huimasti, niiden tarjonta on vain supistunut 1990-luvulla alkaneessa sarjassa finanssikriisejä (Caballero, 2006). Ensinnä luottamuksen menettivät useat aasialaiset velkakirjat Japanin ja Aasian rahoitusmarkkinakriiseissä 1990-luvun lopulla. Noin kymmenen vuotta myöhemmin oli vuorossa teknologiakuplan puhkeaminen. Seuraavaksi vuoden 2007 subprime-kriisi vei mukanaan turvallisen leiman useilta Yhdysvaltalaisen varjopankkijärjestelmän luomilta tuotteilta. Kriisin uusin episodi liittyy useiden euroalueen valtioiden luottoluokitusten heikkenemiseen (Cœuré, 2012). Tällä hetkellä turvallisten arvopaperien tarjonta on lähinnä harvojen korkean luottoluokituksen valtioiden velkakirjamarkkinoiden varassa, eikä tähän kestävämpään tilanteeseen ole näkyvillä parannuskeinoja.

Lähi vuosikymmenien rahoitusmarkkinakriisien historia onkin osoittanut, että vallitsevalla riskittömien sijoituskohteiden ylikysynnällä on taipumusta aiheuttaa spekulatiota ja kuplia niillä markkinoilla, joihin se vaikuttaa. Rahoitusmarkkinoiden vahvan verkottumisen vuoksi näiden kuplien puhkeamisen vaikutukset koetaan kansainvälisellä skaalalla. Sijoittajien turvallisuushakuisuus on myös omiaan luomaan kannustimia sellaisille liian monimutkaisille rahoitusjärjestelyille, jotka kasvavat hyvinä aikoina ilmiömäisesti, mutta ovat herkkiä luottamuksen katoamiselle huonojen aikojen tullen. On selvää, että nykyiset sääntelyuudistukset ovat vielä kaukana näihin kysymyksiin vastaamisesta, vaikka niitä koskeva huomio on ollut laajuudeltaan kiitettävää.

Globaaleihin pääomavirtojen epätasapainoihin vastaaminen vaatii globaalia, hyvin koordinoitua politiikkamuutosta. Helppoja vastauksia ei kuitenkaan ole tarjolla. Tällä hetkellä sääntely pakottaa monia tahoja sijoittamaan riskittömästi hinnalla millä hyvänsä. Turvallisten sijoituskohteiden hintojen nousu ei tällöin vaikuta kysyntää hillitsevästi. Pankkien ja eläkerahastojen sääntelyn purkaminen kuitenkin altistaa talouden muille riskeille. Turvallisia sijoituskohteita on aina mahdollista tuottaa lisäämällä luotettujen valtioiden velkakirjojen tarjontaa – siis valtioiden velkaantumisen kautta. Tämä kuitenkin on liian helppoa viedä liian pitkälle, jolloin aiemmin riskittöminä pidetyistä velkakirjoista tulee riskipitoisia, kuten on käynyt euroalueen velkakriisissä.

4.3 Yhteenveto

- Valuuttamarkkinoiden tasapainotustehtävää haittaa se, että suurten ylijäämätalouksien kuten Kiinan ja öljyntuottajamaiden valuutat eivät ole vaihdettavia.
- Valuuttamarkkinoiden ongelmiin ei ole nopeaa ratkaisua, sillä vakaa vaihdettava valuutta edellyttää itsenäistä keskuspankkia, mikä ei ole mahdollista epädemokraattisissa maissa.
- Kiinteät valuutat liittyvät myös finanssimarkkinoiden keskeiseen ongelmaan, turvallisten arvopaperien ylikysyntään. Kiinteä valuuttakurssijärjestelmä synnyttää tarpeen valuuttavarannon sijoittamiselle.

- Ylikysyntää synnyttävät markkinatoimijat, joiden sijoituspäätökseen hinnalla on vain osittainen vaikutus. Näitä ovat valuuttavarantojaan sijoittavat valtiot, sääntelyn ohjaamat pankit ja lakisääteisiä eläkevaroja sijoittavat eläkerahastot
- Pankkien kiristyvät pääoma- ja likviditeettivaatimukset tekevät rahoitusmarkkinoista turvallisemmat, mutta eivät estä tulevia kriisejä.
- Pankkien ohi rahoitusta kanavoivat rahoitusmarkkinat – niin kutsutut varjopankit – tulevat kasvamaan jatkossakin. Ne muodostavat tärkeän osan modernia rahoitusjärjestelmää. Ei ole kuitenkaan toivottavaa, että rahoitusjärjestelmän painopiste siirtyy yhä suuremmalta osin varjopankkiyksiköihin. Näin kävisi, jos tavallista pankkijärjestelmää aletaan säädellä kireämmin varjopankkien jäädessä vaille valvontaa.
- Rahoitusjärjestelmän vakauteen vaikuttavat voimat ovat yhä vahvemmin kansainvälisiä. Yksittäisten rahoituslaitosten sääntelyä, makrovakauseräpolitiikkaa tai edes rahapolitiikkaa ei voida tehdä ottamatta tätä huomioon.
- Globaalit pääomavirrat ja riskittömien arvopaperien maailmanlaajuinen ylikysyntä ovat nykypäivän merkittäviä ratkaisemattomia ongelmia.

5 ENERGIA- JA RAAKA-AINEMARKKINOIDEN TULEVAISUUS JA UUDET HAASTEET

Globalisaatioraportissa (VNK, 2006) ennakoitiin energiamarkkinoiden osalta kysynnän jatkuvaa kasvua erityisesti OECD-maiden ulkopuolella. Lisäksi nähtiin maakaasun kasvava rooli primäärienergian lähteenä. Tarjontahäiriöiden ennakoitiin lisäävän hintavaihteluita. Tässä luvussa käsitellään ilmiöitä, jotka tuon raportin jälkeen ovat tulleet esiin sekä energia- että raaka-ainemarkkinoilla.

5.1 Raaka-ainemarkkinoiden viimeaikaiset trendit

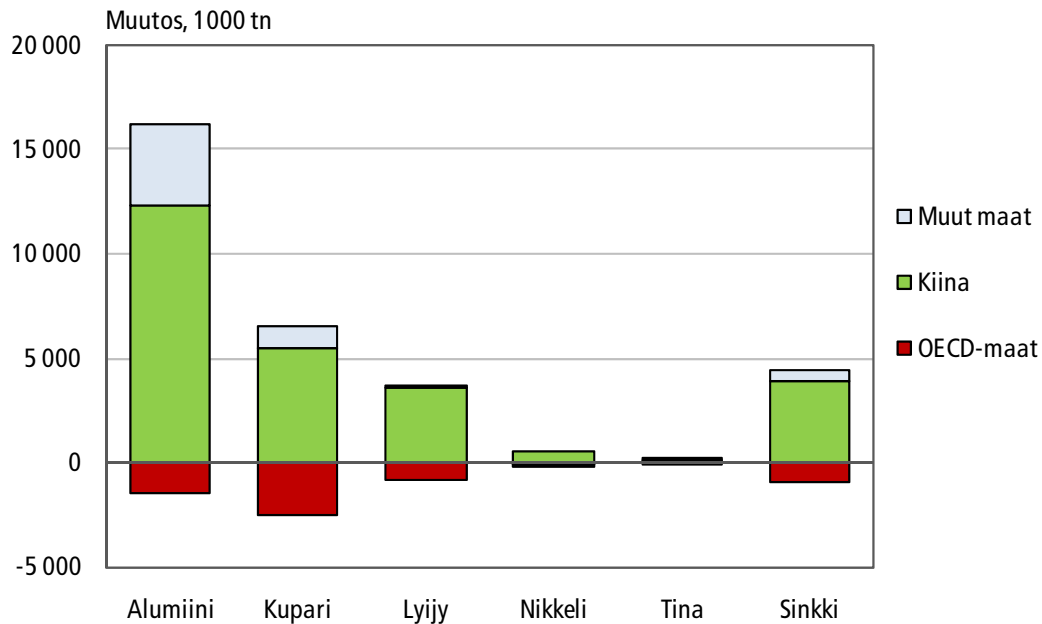
Maailmantalouden murros, erityisesti Aasian kehittyvien maiden kasvu, on muuttanut maailmantalouden tasapainoa. Tämä näkyy erityisesti raaka-ainemarkkinoilla: metalleissa, energia-tuotteissa ja myös maataloustuotteissa. Raaka-aineiden kysynnän ja tarjonnan hintajousto on lyhyellä aikavälillä tyypillisesti pieni, mikä saa aikaan hintavaihteluita erilaisten shokkien kohdatessa hyödykemarkkinoita (Prakash, 2011). Aasian ja erityisesti Kiinan kasvu on vaikuttanut merkittävästi yksittäisten raaka-aineiden kysyntään. Kuviossa 4 esitetään metallien kasvaneen kysynnän kohdentuminen globaalisti. OECD-maissa kysyntä on jopa vähentynyt ja esimerkiksi alumiinissa Kiina käyttää yli kolme neljännestä kasvaneesta tarjonnasta. Osuudet ovat vielä suuremmat kuparissa, lyijyssä, nikkelissä ja sinkissä.

Hyödykemarkkinoilla hintoihin vaikuttavat toisaalta maailmantalouden kehitys, mutta myös rahapolitiikka ja rahoitusmarkkinoiden tilanne. Viime vuosikymmenen aikana maailmantalouden kehitystä määrittä kehittyvien talouksien nousun ja nousseiden raaka-aineiden hintojen lisäksi poikkeuksellisen matala korkotaso. Nämä tekijät vaikuttivat myös ilmeisen paljon toisiinsa. Pitkien korkojen lasku oli seurausta ensi sijassa Kiinan ryhtymisestä Yhdysvaltojen merkittäväksi rahoittajaksi mutta osin myös korkeasta öljyn hinnasta hyötyneiden raaka-aineiden tuottajamaiden lisääntyneestä rahoituksesta. Matalat pitkät korot kiihdyttivät omalta osaltaan maailmantalouden liian nopeaan kasvuun, mikä puolestaan taas välittyi suoraan raaka-aineiden hintoihin.

Raaka-aineiden hinnannousun ja hintojen volatiliiteetin kasvun taustalla on myös raaka-aineiden entistä merkittävämpi rooli sijoituskohteena. Mastersin (2008) mukaan vuodesta 2003 vuoteen 2008 raaka-aineindeksifutuuriin kanta on kasvanut vähintään viisinkertaiseksi kaikissa energia- ja perusmetalliraaka-aineissa. Monien raaka-aineiden tapauksessa kasvu on ollut vielä tätäkin nopeampaa.⁷ Lisäksi matalan korkotason ja suuren likviditeetin oloissa nykyinen rahoitusmarkkinoiden arkkitehtuuri tuottaa tyypillisesti odotuksia, jotka eivät edes löyhästi perustu talouden fundamentteihin. Kuplien synty ja niiden puhkeaminen lisää hinnan vuotuista vaihtelua.

⁷ Mastersin käyttämään futuurien laskentatapaan liittyy kuitenkin eräitä ongelmia, joista keskustelevalle esimerkiksi Irwin ja Sanders (2011).

Kuvio 4 Muutos globaalissa metallien kysynnässä maittain, vuosina 2000–2010 (tuhansia tonneja).



Lähde: Maailmanpankki, Prospects for Commodity Markets, June 2011.

Kehittyvien maiden nousu jatkuu myös tulevina vuosikymmeninä. Kiinassa investointien osuus kokonaiskasvusta kuitenkin pienenee. Tämä osaltaan hillitsee muiden kuin energiaräakka-aineiden hinnan nousua. Maailmantalouden kasvuvauhdin vaihtelut eri vuosien välillä lisääntyvät, mikä lisää myös raaka-aineiden hintojen vaihteluja.

5.2 Öljyn hinta ja talouskasvu

BP Statistical Review:n (2011) mukaan maailman öljyvarantojen koko oli vuoden 2010 lopussa 1400 miljardia barrelia ja vuotuinen tuotanto 30 miljardia barrelia, minkä perusteella öljyvarantojen elinikä olisi (vakioisella kulutuksella) noin 46 vuotta. Toistaiseksi öljyvarantojen elinikä on ollut käytännössä hyödytön niukkuuden mittari, sillä se on pysynyt lähes muuttumattomana jo kymmeniä vuosia. Esimerkiksi vuonna 1972 öljyn ennustettiin riittävän silloisella tuotantotahdilla 35 vuodeksi.

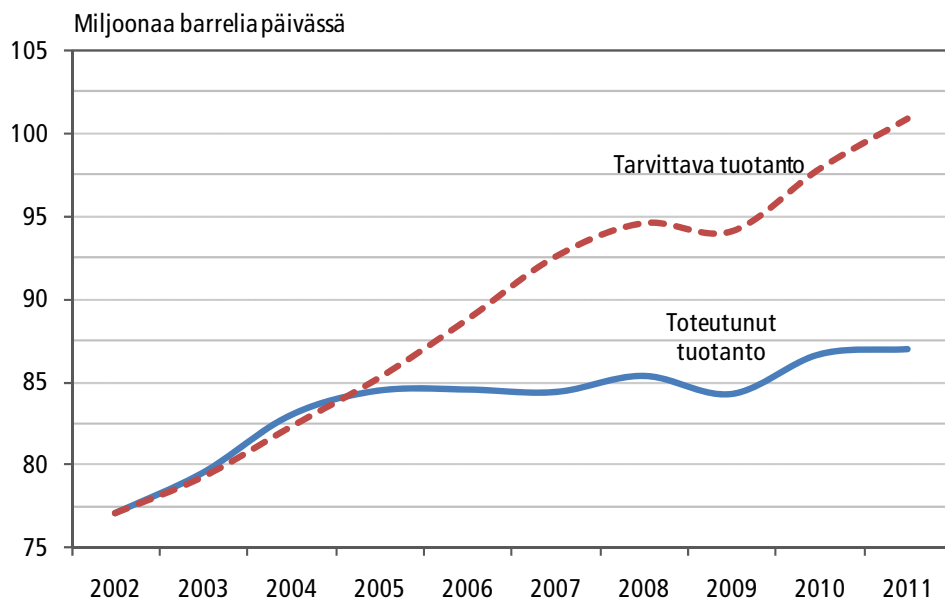
Maailman öljyvarannot ovat pysyneet pitkään hyvin vakaina, joten öljyn äkillisiä hinnannousuja selitetään usein yllättävillä häiriöillä öljyn tuotanto- ja jakeluketjussa. Tällaisia ovat esimerkiksi levottomuudet Lähi-idässä. Tutkimuskirjallisuudessa on viime aikoina kuitenkin vahvistunut käsitys, että öljyn hintavaihteluita ei voida pääosin selittää poliittisten levottomuuksien kaltaisilla odottamattomilla yllätyksillä. Hintapiikit ovat olleet reaktioita enemmänkin maailmantalouden suhdannevaihteluihin (Kilian, 2009). Raaka-aineiden hinnoista yleisesti ja öljyn hinnasta erityisesti onkin tullut maailmantalouden kasvua säätelevä tekijä, koska reaalikoron muutokset eivät aina riitä tasapainottamaan globaalia taloutta.

Kehittyvien maiden nousu on lisännyt merkittävästi öljyn kysyntää viimeisen vuosikymmenen aikana. Maailmantalouden kasvu on lisännyt öljyn kysyntää mutta tarjonta ei ole pystynyt vastaamaan kysynnän kasvuun ilman merkittävää hinnannousua. Viime vuosikymmenen aikana öljyn kulutus kasvoi IEA:n mukaan noin 8,5 miljoonaa barrelia päivää kohti. Vuosikymmenen jälkipuoliskolla kulutus kasvoi kuitenkin enää 1,2 miljoonaa barrelia päivää kohti. Samaan aikaan yksin Kiinan päiväkulutus kuitenkin kasvoi 1,7 miljoonaa barrelia. Öljyn hinnan voimakkaat vaihtelut 50 ja 150 dollarin välillä ajoittuvat tälle ajanjaksolle.

Kehittyvien maiden öljyn kulutuksen kasvulle ei ole vielä ainakaan kysynnän rakenteen puolesta tulossa rajaa vastaan, koska kiinalaisten öljyn kulutus on vielä alle kolme barrelia henkilöä kohti vuodessa. Kehitystasollaan alhaisessa Meksikossa vastaava luku on noin seitsemän barrelia ja maailman suurimmassa öljyn käyttäjässä Yhdysvalloissa noin 25 barrelia (Hamilton, 2009).⁸

Öljyn tuotanto ei ole lisääntynyt kehittyvien maiden kysynnän kasvua vastaavalla tavalla viimeisen vuosikymmenen aikana. Öljyn hinnan nousu olikin välttämätöntä, jotta länsimaiden öljyn kulutus saatiin vähenemään puoli miljoonaa barrelia päivässä.

Kuvio 5 Raakaöljyn tarvittava ja toteutunut tuotanto maailmassa. Tarvittava tuotanto tarkoittaa likimääräistä raakaöljyn tuotannon tasoa, jolla maailmantalouden kysyntä olisi voitu tyydyttää ilman hintojen nousua vuosien 2001–2004 tasosta (n. 35 \$/bbl)⁹.



Lähteet: U.S. Energy Information Administration (öljyn tuotanto), IMF (maailman bruttokansantuote).

Edellä oleva kuvio 5 sisältää yhden arvion, miten maailmantalouden raakaöljyn kysyntä olisi kehittynyt, jos öljyn hinta ei olisi noussut 2000-luvun alkupuolen tasosta. Kuviosta käy ilmi, että kehittyvien talouksien huima kasvu on luonut kasvavan kuilun öljyn todellisen ja tarvittavan tuotannon välille. Öljyntuotannon todellinen kehitys ei ole kyennyt vastaamaan nopeasti

⁸ Henkilöautojen määrä Yhdysvalloissa on 1,3 autoa asukasta kohti. Kiinassa vastaava luku on yksi auto kolmekymmentä asukasta kohti.

⁹ Tarkalleen ottaen, tietyn maailmantalouden bruttokansantuotteen tason (Y_t) vaatiman öljyntuotannon (P_t) arvioidaan olevan $P_t/P_{2002} = (Y_t/Y_{2002})^{0.79}$. Jousto 0,79 on laskettu käyttäen oletusta, että raakaöljyn tuotanto kasvoi suunnilleen samaa tahtia kysynnän kanssa vuosina 2001–2004.

nousevaan kysyntään, mistä on seurannut raakaöljyn jatkuva kallistuminen. Tuotannon taso on jo puolen vuosikymmenen ajan pysynyt käytännössä muuttumattomana.

Tarjontapuolen ongelmat saattavat olla pitkäaikaisia. Hupenevia öljyvarantoja korvaavat löydökset Lähi-idän ulkopuolella sijaitsevat tyypillisesti merenpohjassa tai muissa vaikeasti hyödynnettävissä olevissa ja kalliita investointeja vaativissa paikoissa.

Ei ole lainkaan selvää, pystytäänkö kasvavan maailmantalouden tarpeisiin vastaamaan öljyn tarjontaa lisäämällä. Tämä näkyi jo viime vuosikymmenen nousukauden aikana, jolloin tarjonta ei korkeista hinnoista huolimatta juuri lisääntynyt. Helposti hyödynnettäviä öljyvarantoja on lähinnä Lähi-idässä, erityisesti Saudi-Arabiassa, mutta Saudi-Arabian tuotantokaan ei ole kasvanut odotetulla tavalla.¹⁰ IEA arvioi muutama vuosi sitten Saudi-Arabian tuotannon kasvavan lähes 12 miljoonaan barreliin päivässä, mutta nousukaudenkin aikana kymmenen miljoona barreliä osoittautui haasteelliseksi tasoksi. Saudi-Arabian ja maailman suurimman yksittäisen öljyesiintymän Pohjois-Ghawarian tilanteesta on esitetty ristiriitaisia arvioita. Varmaa on vain, että Saudi-Arabian tilanne on parempi kuin muiden öljyntuottajien erityisesti OPEC:in ulkopuolella.

Öljyn hintakehityksen voikin katsoa alkaneen kuvastaa paremmin valitsevaa niukkuutta (Hamilton, 2011). Jossakin vaiheessa tulevien vuosikymmenten aikana öljyntuotanto saavuttaa huippunsa. Peak oil -teorian mukaan öljyntuotannon kasvu on jo kääntynyt laskuun geologisten rajoitteiden vuoksi, minkä seurauksena hinnat lähtisivät nopeaan nousuun. Nykyhintojen ja peak oil -ennustusten mukaisten hintatasojen väliin jää käytännössä rajaton määrä taloudellisesti hyödynnettäviä resursseja. Osa resursseista on toistaiseksi käyttämättömiä raakaöljyvarantoja, osa vaihtoehtoisia fossiilisia polttoaineita tai muita energianlähteitä. Vanhojen öljylähteiden tyrehtyessä öljyntuotanto siirtyy hyödyntämään näitä resursseja kustannusjärjestyksessä. Tästä syystä niukkuuden vaikutus öljyn hintaan ei ole yhtäkinen, kuten peak oil -kirjallisuudessa annetaan ymmärtää, vaan hinta tulee nousemaan asteittain. (Kauppi, 2011)

Öljyn hinnan ajatellaan tavallisesti vaikuttavan taloudessa tarjontapuolen kautta. Öljyn kallistuminen merkitsee negatiivista tuotantoshokkia, joka nostaa yritysten painetta hinnankorotuksiin, mutta laskee niiden palkanmaksukykyä. Koska palkat ovat alaspäin jäykät, tämä purkautuu markkinoille kasvavana työttömyytenä. Lisäksi öljyn kysynnän hintajousto on lyhyellä aikavälillä pieni, minkä seurauksena öljyn osuus kansantalouden kokonaiskulutuksesta kasvaa hinnan noustessa. Tästä seuraa talouskasvua hidastava vaikutus keskipitkällä aikavälillä.

Talous kuitenkin lopulta sopeutuu tuotantopanosten hintojen muutoksiin. Öljyn korkea hinta (ja korkea verotus) luo voimakkaat insentiivit kehittää energiatehokkuutta parantavaa teknologiaa ja hyödyntää vaihtoehtoisia energialähteitä.

5.3 Vaihtoehtoiset energiamuodot

Öljy muodostuu tulevaisuudessa lopulta niukkuushyödykkeeksi. Öljyn kysyntä kasvaa todennäköisesti edelleen nopeammin kuin tarjonta, joten öljystä voi tulla entistä niukempi resurssi.

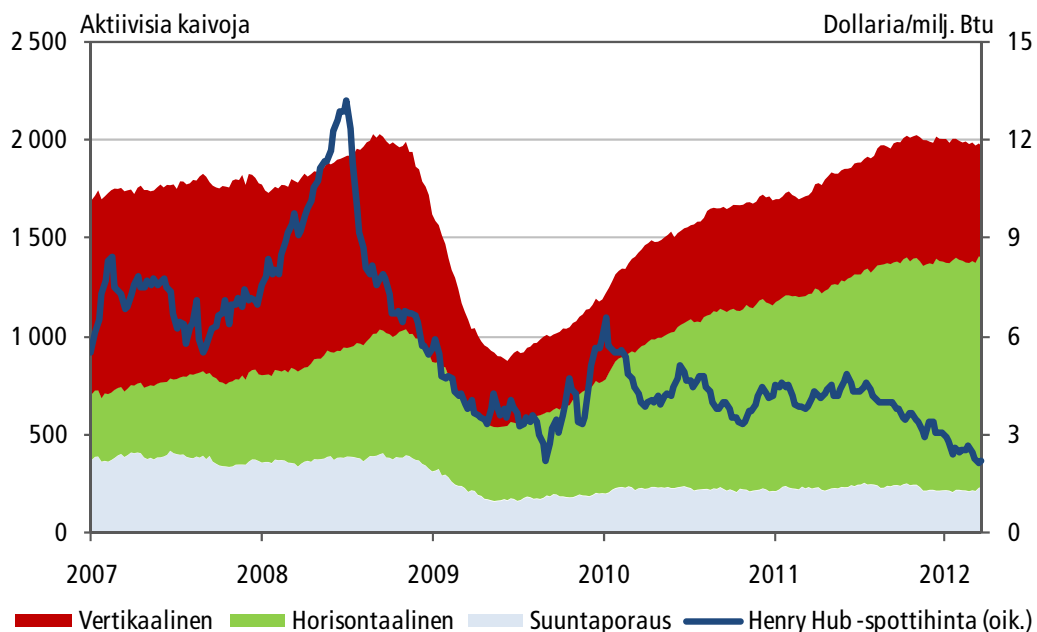
¹⁰ Tuotannon keskittymisellä poliittisesti epävakaiseen Lähi-itään lisää öljymarkkinoiden haavoittuvuutta entisestään. Irakin poliittisen tilanteen epävakaus on ollut pitkäaikainen este maan mittavien öljyvarojen hyödyntämiselle.

Niukkuutta laskevia tekijöitä puolestaan ovat esimerkiksi uudet öljylöydöt tai öljyn substituittien kuten maakaasun hinnan aleneminen.

Uusiutuvien energiamuotojen kasvu jatkuu öljyn hinnan nousun tukemana. Energiatuotanto voi saada aivan uuden suunnan uusiutuvien energialähteiden tuotantoteknologioiden merkittävästä parantumisesta. Teknologisen muutoksen vaikutus energian tuotantoon ja kulutukseen on kuitenkin vaikeasti ennakoitavissa.

Mielenkiintoisen kehityskulun energian tulevasta hintakehityskulusta tarjoaa maakaasun uusi en porausteknologioiden aikaansaama hyödynnettävien kaasuvarantojen nopea nousu. Mahdollisista vakavistakin ympäristöongelmista huolimatta horisontaalinen poraus on yleistynyt erityisesti USA:ssa. Tämä on jo osaltaan vaikuttanut maakaasun hintaan Yhdysvalloissa.

Kuvio 6 Öljyn- ja maakaasu porauskaivojen määrä poraustekniikoittain ja Henry Hub -risteyskeskukseen toimitetun maakaasun spottihinta. Pääosa maakaasun porauskaivoista on vuoden 2009 jälkeen hyödyntänyt horisontaalista poraustekniikkaa.

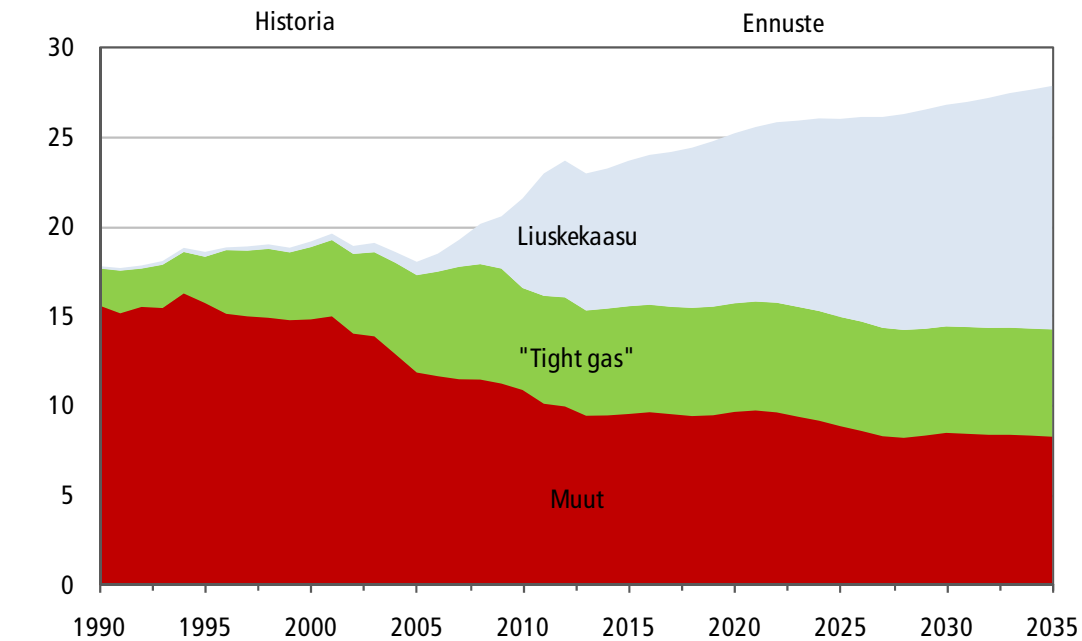


Lähde: U.S. Energy Information Administration.

Liuskekaasun hyödyntämismahdollisuudet kasvattavat merkittävästi kaasuvarantoja maailmanlaajuisesti. IEA:n (2011) arvion mukaan maakaasun osuus maailman energiantuotannosta saavuttaa lähes öljyn osuuden 2030-luvulla.

BP Statistical Review:in arvion mukaan selvästi yli puolet USA:n kaasuntuotannosta pohjautuu liuskekaasun hyödyntämiseen. Tuotannon kasvu on siinä määrin merkittävää, että Yhdysvalloista on tulossa vuoteen 2030 mennessä nestemäisen kaasun vientimaa.

Kuvio 7 Maakaasun tuotanto Yhdysvalloissa vuosina 1990–2035 (triljoonaa kuutiota). EIA:n ennuste alkaa vuodesta 2011.



Lähde: U.S. Energy Information Administration.

Nestemäisen kaasun tarjonnan arvioidaan lisääntyvän lähes viiden prosentin vuosivauhtia seuraavan kahdenkymmenen vuoden kuluessa (IEA, 2011). Vaikka kaasumarkkinoista ei tulekaan täysin globaaleja, nestemäisen kaasun kauppa kasvaa maailmanmarkkinoilla kaksinkertaiseksi nykyiseen tilanteeseen verrattuna.

Yhdysvalloissa kaasun hinnan ja öljyn välinen kytkös on jo katkennut. Kaasun hintaerot mantereiden välillä ovatkin kasvaneet, koska Euroopassa pitkäaikaiset kaasun toimitussopimukset sitovat kaasun hinnan öljyn hinnan kehitykseen.

Euroopalle keskeinen haaste onkin saada hyödynnettyä halvemmän kaasun mahdollisuudet. Erityisen tärkeää se on Suomelle, jonka talouden energiantensiivisyys on lähes puolitoistakertainen verrattuna EU:n keskiarvoon. Tärkeäksi asiaksi nousevat nestemäisen kaasun hyödyntäminen ja Venäjän kanssa solmittavien toimitussopimusten hinnanmääräytymismekanismit.

5.4 Yhteenveto

Keskeiset johtopäätökset voidaan kiteyttää neljään havaintoon:

- Öljy kallistuu ainakin lähitulevaisuudessa maailmantalouden kasvua seurailleen. Maakaasu ja uudet teknologiat voivat muuttaa tilannetta jatkossa.
- Maakaasun hinta voi jopa laskea Euroopassakin, jos pystytään hyödyntämään nestemäisen kaasun mahdollisuuksia.
- Öljyn ja muiden raaka-aineiden hinnanvaihtelut voimistuvat.
- Metallien hintojen nousuvauhti tasaantuu enemmän kuin maailmantalouden kasvu, koska Kiinan investointien kasvuvauhti pienenee.

6 SUOMEN VASTAUKSET GLOBALISAATION MURROSKOHTIEN ASETTAMIIN HAASTEISIIN

Tässä selvityksessä ennakoidaan maailmantalouden keskeisiä kehityspiirteitä kahden seuraavan vuosikymmen aikana – siis vuoteen 2030 mennessä. Suomen ja koko maailman taloudellinen hyvinvointi kasvaa jatkossakin teknologisen kehityksen ja globalisaation myötä. Vaikka vauraus lisääntyy, sen kasvuvauhdin vaihtelut tulevat kuitenkin suurenemaan.

Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että muutoksen hyödyt eivät jakaudu tasaisesti, vaan teknologinen kehitys ja globalisaatio tulevat todennäköisesti kasvattamaan tuloeroja. Tällä on negatiivinen vaikutus talouksien kehitykseen, sillä tuloerojen liiallinen kasvu uhkaa hidastaa talouskasvua ja lisätä talouksien kriisialttiutta pitkällä aikavälillä.

Toiseksi sekä kansainvälisten että kansallisten instituutioiden on vaikea pysyä mukana talouden kehityksessä. Globaalit ongelmat tarvitsisivat globaaleja ratkaisuja, mutta nykyisillä instituutioilla niiden löytäminen ei onnistu. Maailmantalouden turbulenssin kasvaessa kansantalouden menestyksen kannalta ratkaisevaksi tulee talouden kyky ottaa vastaan shokkeja ja tehdä tehokkaita päätöksiä yllättävienkin haasteiden kohdatessa.

Pohdimme tässä luvussa Suomen politiikkavastauksia, joilla tuloerojen haitallista kasvua voidaan vähentää. Pyrimme löytämään Suomelle myös mielekkäitä tapoja parantaa rakenteita, jotka lisäävät kansainvälistä vakautta. Lisäksi käymme läpi keskeisiä politiikkatoimenpiteitä, joiden avulla Suomi selviää globaalitalouden haasteista. Ensin esitellään kuitenkin yhteenveto talouden toimintaympäristöstä seuraavien kahden vuosikymmenen aikana.

6.1 Talouden toimintaympäristö

Seuraavassa käydään läpi maailmantalouden ja Suomen kannalta keskeisten talouksien tärkeimmät ominaisuudet, jotka määrittävät niiden tulevaa kehitystä. Taulukko 2 tiivistää luvussa 3 esitetyn tarkemman analyysin. Tarkasteluun otetaan lisäksi keskeisten ilmiöiden vaikutus kunkin maan vaihtotaseeseen, koska sen ja pääomataseen kautta maan sisäinen kehitys saa kansainvälisen ulottuvuuden. Talouksien kehitys on arvioitu positiiviseksi tai negatiiviseksi sen mukaan, miten ne vaikuttavat Suomeen.

Kiinan vahvuudet liittyvät sen mahdollisuuksiin nostaa väestön tuottavuutta lisäämällä koulutusta, sekä sen talouden toimijoiden kannustimiin tehdä työtä ja ottaa riskejä. Kiina on myös euroaluetta vähemmän riippuvainen muiden maiden menestyksestä ja sen sisämarkkinat ovat ainakin jossain määrin kilpailulliset.

Kiinan haasteet liittyvät poliittiseen järjestelmään ja talouden toimintakyvyn määrittäviin instituutioihin. Kiinalla on edessään kaksi suurta murrosta. Lähitulevaisuudessa sen talouskasvun tulee syntyä enemmän kulutuksesta kuin investoinneista. Pidemmällä aikavälillä yritystoimintaa luovien innovaatioiden roolin pitää korostua taloudessa. Molemmat muutokset tekevät talouden ohjaamisen aiempaa vaikeammaksi. Investointibuumin jäljiltä pankkisektori aiheuttaa potentiaalisen riskitekijän. Kiinan suhdannevaihtelut tulevat kasvamaan ja kasvuvauhti hidastuu.

Taulukko 2 Kansantalouksien vahvuudet ja heikkoudet.

	Poliittinen järjestelmä	Talouden instituutiot	Työvoiman tarjonta	Tulonjaon tasa-arvo	Koulutus
Kiina	-	-	-	-	+ ja -
Euroalue	+	-	-	+	+
USA	+	+	+	-	-
Venäjä	-	-	-	-	+

	Kasvu-potentiaali	Valuutta	Rahoitus-järjestelmä	Insentiivit	Markkinat	Riippumat-tomuus
Kiina	+	-	-	+	+	+
Euroalue	-	+	-	-	+	-
USA	-	+ ja -	+	+	+	+
Venäjä	+	-	-	+	-	-

Kulutuksen merkityksen suureneminen ja tuloerojen kasvu edellyttävät sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmien muutosta. Innovaatiotalouteen kuuluva luova tuho edellyttää vallassa olevien eliittien syrjäyttämisen mahdollisuutta. Kumpikin muutos luo tarpeen sopeuttaa poliittista järjestelmää kohti läpinäkyvyyttä ja demokratiaa.

Kiinan vaikutus maailmantalouteen välittyy vaihtotaseen kautta. Kiinan vaihtotase säilyy ylijäämäisenä niin kauan kun valtionyhtiöiden rooli on merkittävä ja sosiaaliturvajärjestelmä on riittämätön. Öljyn kallistuessa vaihtotaseen ylijäämä supistuu jo alkuvaiheessa, mutta rakenteellisesti suuri säästämisen ja investointien hiipuminen pitää vaihtotasejäämän kuitenkin positiivisena. Yhteiskunnallisesti enemmän tai vähemmän turbulentin jakson jälkeen Kiinan kulutus kasvaa ja valuutta vahvistuu sen kurssin muuttuessa markkinaehtoisemmaksi. Lisäksi työikäisen väestön väheneminen ja eläkeläisten määrän kasvu vähentävät säästämistä. Yhdessä nämä tekijät kääntävät vaihtotaseen alijäämäiseksi ensi vuosikymmenellä, mikä onkin tyypillistä Kiinan kehitysvaiheessa oleville talouksille.

Kiina vaikutus Suomeen voidaan tiivistää seuraavasti:

- 1) Maailmantalous kasvaa Kiinan tuottavuuden kasvun myötä, mikä lisää suomalaisten yritysten vientimahdollisuuksia. Kiinan vaihtotaseen kehitys voimistaa tätä ilmiötä erityisesti seuraavalla vuosikymmenellä. Tämän seurauksena Suomeen syntyy enemmän uusia työpaikkoja kuin mitä tuotantoprosessien globalisoituminen niitä Suomesta vähentää.
- 2) Kiinan suhdannevaihtelut voimistuvat ja poliittisen järjestelmän muutospainet lisäävät maailmantalouden kasvun vaihteluja. Kiinalainen investointibuumi päättynee finanssikriisin, joka osaltaan lisää epävarmuutta. Nämä tekijät lisäävät myös Suomen talouden epävakautta.
- 3) Kiinan investointien kasvuvauhdin hidastumisen vuoksi metalliraaka-aineiden hintojen nousuvauhti tasaantuu. Öljyn hinta jatkaa nousuaan Kiinan talouskasvun vanavedessä.

- 4) Poliittisen järjestelmän uudistuessa, valuutan vahvistuessa ja vaihtotaseen kääntymässä alijäämäiseksi Kiinan vaikutus globaaliin korkotasoon kääntyy reaalkorkoa nostavaksi. Tämä tapahtuu vasta ennusteperiodin loppupuolella. Sitä ennen alhainen korkotaso on ongelma rahastoivalle eläkejärjestelmälle, mutta hyvä uutinen valtiontaloudelle.

Varauma: Jos Kiinan ei pysty uudistamaan kasvumalliaan ja lopulta poliittista järjestelmäänsä, sitä odottaa taantuminen ja mahdollisesti jopa sulkeutuminen. Tämän vaihtoehdon todennäköisyys ei ole kovin suuri, koska se vaatii poliittiselta johdolta lopulta hyvin repressiivistä politiikkaa.

Yhdysvaltojen suuri haaste on ratkaista poliittinen umpisolmu. Dollarin vahva asema rahoitusjärjestelmän keskiössä on antanut Yhdysvalloille aikaa hoitaa alijäämiin liittyvät ongelmansa. Paras vaihtoehto Yhdysvalloille ja maailmantaloudelle olisi julkisen talouden vähittäinen sopeutuminen, jossa painopiste olisi uskottavassa sitoutumisessa tuleviin sopeutumistoihin (esim. Summers ja DeLong, 2012). Demokraattien ja Republikaanien suurista ideologisista eroista johtuva poliittinen umpisolmu tekee aidon sitoutumisen kuitenkin mahdottomaksi. Poliitiikan uskottavuusongelman ja muiden vaikeuksien suuruuden vuoksi Yhdysvallat voi lopulta tehdä nopeitakin korjaavia toimenpiteitä.

Koska myös kotitalouksien velkaantuneisuuden asteittainen väheneminen jatkuu, seurauksena voi olla energian tuonnista puhdistetun vaihtotaseen hakeutuminen kohti tasapainoa. Periodin loppuvaiheessa Yhdysvaltojen riippuvuus tuontien energiasta pienenee ja maakaasun osalta maa voi olla jopa nettoviejä.

Vaihtotasejäämän suunta 2020-luvun lopulla riippuu kahdesta seikasta. Suurten tuloerojen säilyminen kasvattaa kotitalouksien velkaantumista, erityisesti rahoitussektorin valvonnan heiketessä uudestaan. Mitä suurempi merkitys dollarilla on kansainvälisen valuuttajärjestelmälle, sitä helpommin vaihtotase kääntyy periodin lopussa alijäämäiseksi.

Valtion rooli finanssimarkkinoiden säätelyssä kasvaa ainakin alkuvaiheessa, riippumatta Yhdysvaltojen politiikan johtoon nousevasta ideologisesta suunnasta. Protektionistinen politiikka on epätodennäköistä kaikissa poliittisissa kehityskuluissa. Yhdysvaltojen hegemonia maailman turvallisuuspolitiikassa voi kuitenkin heikentyä (osin suoraan budjettisäästöistä johtuen).

Yhdysvaltojen vaikutus Suomeen voidaan tiivistää seuraavasti:

- 1) Rahoitusmarkkinoiden säätely etenee ensi vaiheessa riippumatta ideologisista valinnoista. Riittävä ehto tälle on kasvuhakuinen politiikka. Tämä mahdollistaa sen, että euroalue ja Suomi voivat menestyä pyrkimyksissään parantaa kansainvälistä finanssisektorin säätelyä.
- 2) Velkaantumisen väheneminen sekä yksityisellä että julkisella sektorilla ylläpitää osaltaan alhaista korkotasoa.
- 3) Yhdysvaltojen investoinnit liuskekaasun hyödyntämisen mahdollistaviin uusiin porausteknologioihin liuskekaasun hyödyntämiseksi parantaa myös Suomen mahdollisuuksia saada maakaasua luotettavasti ja matalalla hinnalla.
- 4) Yhdysvaltojen turvallisuuspoliittisen hegemonian kuihtuminen edellyttää Suomeltakin aktiivisempaa toimintaa maailmankaupan kuljetusreittien turvaamisessa.

Varauma: Koulutusinvestointien puutteet heikentävät pitkällä aikavälillä talouskasvua. Jos poliittinen järjestelmä ei kykene löytämään selvää suuntaa, populistiset fraktiot puolueiden sisällä lisäävät valtaansa. Talous kriisiytyy jatkuvien finanssimarkkinoiden romahdusten seu-

rauksena. Yhdysvallat eristäytyy ja menettää maailmantalouden johtajuuden. Tämän skenaarion todennäköisyys on pieni, koska Yhdysvaltojen vahva institutionaalinen rakenne ja avoin demokraattinen järjestelmä pyrkivät korjaamaan tilanteen kohti tasapainoista kasvua.

Euroalue muodostuu demokraattisista valtioista, joiden poliittiset järjestelmät ovat viimeaikaisista ongelmista huolimatta edelleen pääosin stabiileja. Euroalueella tulonjakoon liittyvät ongelmat eivät ole kriisin lähde, jos euroalue pystyy luomaan itselleen riittävän vahvan institutionaalisen toimintaympäristön.

Euro on onnistunut valuutta. Jatkossa se pystyy integraation syventymisen avulla vastaamaan entistä paremmin myös yksittäisten jäsenmaiden kansantalouksien tarpeisiin. Talouksien keskinäinen riippuvuus on kasvanut, mutta euroalueen instituutiot eivät ole kehittyneet vastaavasti. Tämä voi johtaa euroalueen ongelmiin myös tulevaisuudessa. Erityinen haaste rahoitusjärjestelmälle on jäsenmaiden pankkisektorien ja valtioiden välinen ongelmallinen yhteys.

Euroalue on ollut vaihtotaseeltaan lähellä tasapainoa. Eläkeikää lähestyvien joukko on kasvussa monissa jäsenmaissa, mikä kasvattaa säästämistä. Tämän seurauksena euroalueesta tulee vaihtotaseeltaan ylijäämäinen. Jos Yhdysvaltojen energiasta puhdistettu vaihtotase hakeutuu kohti tasapainoa, on se erityisen huono uutinen euroalueelle. Öljyntuottajien vaihtotaseet säilyvät ylijäämäisinä – kenties Venäjää lukuun ottamatta – ja Kiinan ylijäämä supistuu alkuvaiheessa hyvin hitaasti. Euroalueen ponnistelu saada vaihtotaseensa ylijäämäiseksi voi muodostua hyvin haasteelliseksi, jos Yhdysvallat kuroo alijäämiään umpeen samaan aikaan.

Jotta euroalueen vaihtotase muodostuisi ylijäämäiseksi, tulee kolmen ehdon täyttyä: Julkisen sektorin alijäämien tulee supistua ja yksityisen kulutuksen täytyy kasvaa hitaasti ainakin lyhyellä tähtäimellä. Näiden lisäksi tuottavuus- ja valuuttakurssikehityksessä ei saa tapahtua suuria negatiivisia muutoksia. Periodin loppupuolella vaihtotaseen ylijäämät supistuvat, kun väestö eläköityy ja säästäminen vähenee. Vaihtotaseen etumerkki riippuu myös ulkoisen rahoituksen hinnasta, joka määrittyy euron asemasta kansainvälisessä rahoitusjärjestelmässä.

Euroalueen vaikutus Suomeen voidaan tiivistää seuraavasti:

- 1) Eurovaluutta antaa hyvän suojan maailman finanssimyrskyiltä Suomen kaltaiselle pienelle avoimelle kansantaloudelle.
- 2) Rahoitusmarkkinoiden sääntely euroalueen tasolla parantaa Suomen rahoitusjärjestelmän vakautta.
- 3) Euroalueen syventyvä integraatio tekee euroalueesta yhä enemmän suomalaisten yritysten sisämarkkinan, mikä parantaa kilpailua ja talouskasvua.
- 4) Euroalueen puutteelliset instituutiot lisäävät suhdannevaihteluja ja altistavat riskeille.

Varauma: Mikäli poliittinen tahtotila yhteisten eurooppalaisten instituutioiden luomiseen ei ole riittävän vahva, euroalue voi hajota. Tämän vaihtoehdon todennäköisyys on huomattavasti suurempi kuin Kiinan tai Yhdysvaltojen osalta tehtyjen varaumien.

Venäjän taloudessa öljyn hinnan moninkertaistuminen vuosituhaten vaihteen jälkeen on näkynyt monin tavoin. Vaihtotase on ollut pitkään merkittävästi ylijäämäinen. Suurimmillaan ylijäämä oli vuonna 2008 yli sata miljardia dollaria. IMF:n mukaan valtion budjetin kulutusmenot ovat reaalisesti yhdeksänkertaistuneet ja venäläisten reaalityypit kolminkertaistuneet.

Öljyn ja maakaasun hyvä hintakehitys on parantanut Venäjän taloudellisia toimintaedellytyksiä, mutta sillä on ollut myös haitallisia vaikutuksia. Venäjän keskeinen ongelma on klassinen "resurssikriisi". Talouden ja politiikan eliittien mielenkiinto on keskittynyt lähinnä öljy- ja kaasusektorin kehittämiseen. Tämän seurauksena öljy- ja kaasusektorin ulkopuolinen talous on kehittynyt heikosti. Kehitys on ollut heikkoa, vaikka esimerkiksi venäläisten talouden kehityksasteeseen nähden korkea koulutustaso olisi antanut mahdollisuudet paljon parempaan ja ennen kaikkea laaja-alaisempaan kasvuun.

Öljyn hinta jatkaa nousuaan maailmantalouden nousun vanavedessä. Maailmantalouden kasvun hidastuessa Venäjän pitää löytää taloudelleen uusi suunta. IMF:n arvion mukaan sadan dollarin öljyn hinnalla Venäjän vaihtotase kääntyy negatiiviseksi jo vuonna 2016.

Ulkoisen rahoituksen hankkiminen ja kilpailun kiristyminen suojatuilla kotimarkkinoilla voisi saada aikaan muutoksia Venäjällä. Pysyvästi negatiivinen vaihtotase, yhdessä WTO jäsenyyden kanssa, voisi pakottaa Venäjän taloudelliset ja poliittiset eliitit laaja-alaisemman talouskasvun kannalta välttämättömiin uudistuksiin.

Venäjän kasvupotentiaali on merkittävä, jos keskeisimmät talouskasvuun liittyvät instituutiot saadaan reformoitua. Kasvupotentiaalin parempi hyödyntäminen olisi välttämätöntä varautumista öljyn hinnan volatiliteetin kasvuun ja maakaasun öljykytköksen mahdolliseen loppumiseen.

Venäjän vaikutus Suomeen voidaan tiivistää seuraavasti:

- 1) Vaikka Venäjän rooli maailmantaloudessa on riippuvainen sen kyvystä uudistaa talouden instituutioitaan, se on kuitenkin Suomelle merkittävä kauppakumppani riippumatta Venäjän tekemistä sisäisistä politiikkavalinnoista. Venäjä tarjoaa suomalaisille yrityksille laajat markkinat esimerkiksi elintarvikkeiden ja matkailun osalta.
- 2) Uudistuva Venäjä merkitsisi investointien kasvua, joista suomalainen vientiteollisuus hyötyy.
- 3) Suomella on potentiaalisesti merkittävä rooli Venäjän ulkomaan kaupan logistiikkapalvelujen tarjoajana. Ilmastonmuutoksen mahdollistama arktisten kauppareittien käyttöönotto lisää tätä potentiaalia (VNK, 2011).
- 4) Venäjä tarjoaa hyvin koulutettua työvoimaa suomalaisten yritysten käyttöön.

Varauma: Kallistuva öljy ylläpitää Venäjän epädemokraattista järjestelmää, ja taloudelliset sekä poliittiset eliitit estävät kaiken kehityksen energiasektorin ulkopuolella. Tämän seurauksena Venäjä sulkeutuu entisestään ja talouskasvu hidastuu. Tämän varauman todennäköisyys on suurin esitetyistä varaumista.

Koko maailmantalouden osalta yllä oleva analyysi merkitsee seuraavaa:

- 1) Maailmantalous kasvaa, mutta tuotannon kasvun vaihtelut voimistuvat.
- 2) Reaalikorkotaso pysynee toistaiseksi alhaalla kunnes valuuttakurssijärjestelmä saa uuden muodon Kiinan ja euroalueen muutoksen kautta.
- 3) Raaka-aineiden hintakehitys loivenee. Investointien kasvuvauhdin hiipuessa erityisesti metallien hintakehitys on maltillisempaa. Maakaasun merkitys energianlähteenä kasvaa.
- 4) Rahoitusmarkkinoiden sääntely kiristyy ainakin toistaiseksi.

6.2 Suomen vastaukset keskeisiin globaaleihin kehityskulkuihin

Raportin kaksi keskeistä teemaa kansainvälisen talouden kehityskulkuja arvioitaessa ovat tuloerojen kasvu ja riittämätön kansainvälinen institutionaalinen kehitys. Tässä kappaleessa keskustellaan eri politiikkalohkoilla tarvittavista muutoksista.

6.2.1 Tuloerot ja talouskasvu

Globalisaation nykyisessä vaiheessa hyvin eri kehitysvaiheen maat käyvät keskenään kauppaa ja nykyinen teknologian muutos suosii osaamista. Nämä trendit ovat omiaan kasvattamaan palkkaeroja talouksien sisällä. Teknologinen muutos ja ulkoistaminen muodostavat talouteen ja työmarkkinoille voittajia ja häviäjiä sekä työllisyyden että palkan suhteen.

Vaikka inhimillisen pääoman yksilöllisistä eroista kumpuavat tuloerot ovat kansantalouden taloudellisen menestyksen kannalta olennaisia, liialliset tuloerot rapauttavat useita yhteiskunnan talouskasvun kannalta olennaisia tekijöitä. Palkkaerojen ja samalla suhteellisen köyhyyden kasvu voivat jarruttaa talouskasvua ja aiheuttaa levottomuutta yhteiskuntaan.

Tulojen keskittyminen suurituloisille vähentää kulutusta ja näin ollen hidastaa talouskasvua (Malinen, 2011). Suuret tuloerot voivat jäykistää taloutta myös kasvavien koulutuserojen kautta. Tuloeroilla onkin erityisen haitallisia vaikutuksia talouskasvuun, jos lasten ja nuorten koulutusmahdollisuudet ovat enemmän seurausta vanhempien varallisuusasemasta kuin omasta lahjakkuudesta. Tämä heikentää osaltaan yhteiskunnan inhimillisen pääoman koko potentiaalin hyödyntämistä.¹¹

Tulojen keskittyminen pienelle ja rikkaalle eliitille lisää myös näiden vaikutusmahdollisuuksia (talous)politiikkaan, minkä avulla eliitti pyrkii ajamaan omia etujaan. Tulo- ja varallisuuserot voivatkin vaikuttaa haitallisesti informaatioon, jonka pohjalta tehdään talouspoliittisia päätöksiä (Esteban ja Ray, 2006). Tuloerot voivat myös lisätä painetta protektionistiseen kauppapolitiikkaan, jolla olisi haitallisia vaikutuksia talouskasvuun (Krugman, 2007).

Myös sillä on väliä, missä kohtaa palkkajakaumaa palkkaerot ovat suuret. Esimerkiksi Voitchovsky (2005) on osoittanut, että palkkaeroilla kokonaisuudessaan on negatiivinen vaikutus talouskasvuun, mutta palkkajakauman ylemmän puoliskon palkkaerojen kasvuvaihtelu on positiivinen. Brandolini ja Rossi (1998) ovat puolestaan osoittaneet, että angloamerikkalaisissa maissa palkkaeroilla on positiivinen ja Euroopassa negatiivinen vaikutus talouskasvuun.

Tuloerot voivat haitata talouskasvua myös kriisien lisääntymisen kautta. Bertrandin ja Morsen (2012) mukaan tulojen keskittyminen pääosin pienelle eliitille luo muille insentiivin velkaantua tavalla, joka ei ole kestävä. Enemmistön velkaantumisen tarve paisuttaa myös finanssisektoria ja lisää siihen liittyviä riskejä. Vastaavankaltaisiin johtopäätöksiin päätyivät myös Kumhofin ja Rancièren (2010).

6.2.2 Tuloerot, verotus ja palvelut

Globalisaatio lisää lähitulevaisuudessa sekä talouskasvua että altistaa siitä hyötyvän maan tuloerojen kasvulle. Globalisaatiosta kumpuavaa tuloerojen kasvua voidaan kuitenkin kansalli-

¹¹ Tuloerojen vaikutusta talouskasvuun on käsitelty mm. Suoniemi ym. (2011).

sesti hallita. Suomessa tuloerot ovat toistaiseksi kansainvälisesti verraten pieniä, mutta kuitenkin nousussa (OECD, 2011).

Progressiivinen tuloverotus on keskeinen keino hillitä tuloerojen haitallisia vaikutuksia. Veroluonteisten pakollisten sosiaaliturvamaksujen osuutta ei pidä lisätä. Työn ja pääoman verotuksen välistä erotusta tulee myös jatkossa pienentää.

Verotustakin olennaisempi keino hillitä tuloerojen haitallisia vaikutuksia talouskasvuun ovat julkiset palvelut. Julkisten palvelujen riittävän tarjonnan rahoittamisessa arvonlisäverolla tulee olla merkittävä rooli, koska työn verotuksen kiristäminen on rajallinen keino lisätä valtion verotuloja. Verotuksella kerättävillä tuloilla pitää varmistaa, että koulutusmahdollisuudet ovat seurausta ainoastaan henkilön lahjakkuudesta ja ahkeruudesta eikä esimerkiksi vanhempien varallisuusasemasta. Myös tulojen kanssa positiivisesti korreloiviin terveyseroihin voidaan vaikuttaa verotuksen lisäksi palvelujen tarjonnalla.¹²

Vaikka progressiivisella tuloverotuksella voidaan rajoittaa verojen jälkeisten tuloerojen kasvua, liittyy tuloerojen kasvuun ja niiden hillintään myös toisensuuntaisia riskejä. Suuret tuloerot voivat saada aikaan vastareaktion, jonka seurauksena talouspolitiikassa tehdään liian suuria korjaavia toimenpiteitä. Vaikka verotuksen vaikutusta työn tarjontaan usein liioitellaan, merkittävillä ja nopeilla veromuutoksilla on kuitenkin merkittäviä vaikutuksia. Riskitekijäksi nousevat myös suuret korjaavat toimenpiteet, joilla pyritään muuttamaan tilanne nopeasti. Esimerkkinä tällaisesta mahdollisesta kehityskulusta käy Ranskan sosialistipuolueen presidenttiehdokkaan François Hollanden ehdotus 75 prosentin tuloveroista.

6.2.3 Globaalit julkishyödykkeet

Maailmantalouden integraatio on syventynyt huomattavasti viimeisten vuosikymmenten aikana. Keskinäisriippuvuus on kasvanut erityisesti kansainvälisen kaupan ja rahoitusmarkkinoiden toimijoiden globalisoitumisen kautta. Keskinäisriippuvuuden kasvu ei ole kuitenkaan saanut tuekseen riittävän kehittyneitä kansainvälisen talouden instituutioita. Tämän seurauksena kansainvälinen talous altistuu yhä kasvavassa määrin erilaisille kriiseille.

Vakaa talouskasvu on yksi keskeisimmistä julkishyödykkeistä, joita valtioiden tulee tarjota kansalaisilleen. Talouksien keskinäisriippuvuuksien kasvaessa ja epävarmuuden lähteiden lisääntyessä vakaan talouskasvun takaaminen edellyttää tulevaisuudessa entistä enemmän yksittäisten kansantalouksien ja talousalueiden välistä yhteistyötä.

Eri keskuspankkien yhteiset koordinoitut toimet rahoitusmarkkinoiden vakauttamiseksi ovat hyvä esimerkki yhteistyöstä. Vastaavalla tavalla myös hallitusten välistä yhteistyötä ja suhdannepoliittisten toimien koordinaatiota tulee lisätä. Ilman yhteistyön lisäämistä suhdanne- luonteisista shokeista voi tulla pitkän aikavälin talouskasvua määrittäviä ongelmia.

Kriiseihin pitää paitsi varautua sekä kansallisella tasolla joustavoittamalla kansantalouden rakenteita että kansainvälisellä tasolla vahvistamalla maailmantalouden institutionaalista rakennetta. Instituutioiden vahvistamisessa huomio pitää kiinnittää sekä globaalin yhteistyön lisäämisen että Euroopan unionin ja euroalueen sisäisen rakenteen kehittämiseen.

¹² Vaikka terveysverot ovat usein regressiivisiä, niiden positiiviset hyvinvointivaikutukset ovat suurimmat alimmissa tuloluokissa (Kotakorpi, 2010).

Globaalilla tasolla erityinen huomio kiinnittyy kaupan esteiden purkamiseen ja tavaroiden liikkuvuuden turvaamiseen. Myös jo tehtyjen päätösten täytäntöönpano ja protektionististen paineiden hillitseminen ovat kaupan esteiden purkamisen näkökulmasta merkittäviä asioita. Tässä WTO-järjestelmän vahvistaminen on tärkeässä roolissa.

Kansainvälinen yhteistyö edellyttää myös raaka-aineiden ja tavaroiden liikkumisen turvaamista kaikkialla maailmassa. Raaka-aineiden ja hyödykkeiden kuljettaminen yhteiskäyttöalueiden kautta on selkein esimerkki tavasta, jolla valtioiden ja niiden yhteenliittymien olemassaolo on riippuvainen globaalivirtojen hallinnasta (Aaltola, 2011).

Lisääntyvä raaka-aineiden ja hyödykkeiden liikkuminen tuottaa uusia uhkakuvia, jotka kohdistuvat myös Suomelle oleellisiin globaaleihin yhteyksiin. Merialueiden ja keskeisten salmien hallinta on palannut Yhdysvaltalaisen strategisen ajattelun keskiöön (Aaltola, 2011). Jos Yhdysvaltojen hegemonia kuitenkin jatkossa heikkenee, keskeiseksi kysymykseksi nousee, pysytäänkö hyödykkeiden kitkaton liikkuminen turvaamaan yhteisesti. Somalian rannikon merioperaatio, johon myös Suomi osallistui, on esimerkki toiminnasta, joka globaalin koordinaation toimista korostuu jatkossa.

Rahoitusmarkkinoiden sääntelyn (vakavaraisuus ja valvonta) pitäisi olla mahdollisimman globaalia, jotta sääntelystä ei seuraisi merkittävää väliaikaista kilpailuetua sen laiminlyöville maille. Myös varjopankkijärjestelmän julkinen kontrolli edellyttää laajaa kansainvälistä yhteistyötä.

Globaalien julkishyödykkeiden tarjonnan lisäksi myös talousalueilla kansainvälisen yhteistyön pitää tiivistyä. Euroalueella kansallisvaltioiden finanssipoliittista päätöksentekovaltaa tulee siirtää euroalueen yhteiselle toimijalle. Uudesta elimestä on tehtävä riittävän vahva, jotta se voi sekä ratkaista nykyisen kansallisvaltioiden moraalikato-ongelman että toimia uskottavasti EKP:n työparina.

Yksityisen sektorin velkaantumista ei lopulta voida uskottavasti millään julkisen sääntelyn keinolla kaikissa mahdollisissa olosuhteissa hallita. Euroalueen uudella yhteisellä instituutiolla pitää olla oikeus sekä valvoa valtioille asetettujen finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista että kohdentaa yhteisesti kerättyjä varoja riittävästi eri maihin makrotaloudellisen vakauden turvaamiseksi.¹³

Tällaisella valtuutuksella toimiva instituutio käyttää siinä määrin suurta kansalaisten hyvinvointiin vaikuttavaa taloudellista valtaa, että sen pitää olla ehdottomasti poliittisen kontrollin alainen. Nykyisen kaltainen komissio ei voi olla kestävä ratkaisu euroalueen finanssipoliittiseksi toimijaksi. Ilman kansalaisten kokemaa luottamusta ja poliittista hyväksyntää järjestelmästä tulee määritelmällisesti epävakaa.

Tiivistyvä talousunioni tarkoittaa finanssipoliitiikan tasapainotavoitteiden ja yleisemminkin suhdannepoliittisen päätöksenteon siirtämistä euroalueen tasolle. Globalisaation hallinnan kannalta olennainen veropoliitiikka ja julkisen kulutuksen tasosta päättäminen voi kuitenkin edelleen tapahtua yksittäisen valtion tasolla.

¹³ Euroalueella elvyttävä suhdannepoliitiikka on lisäksi todennäköisesti tehokkaampaa, koska euroalue kokonaisuudessaan on suljetumpi talous kuin esimerkiksi Suomi.

6.3 Talouden muutoskyky

Kansainvälisen talouden suurten haasteiden ja tuotantorakenteen yhä kasvavan muutosnopeuden vuoksi kansantalouden muutoskyvyn merkitys kasvaa entisestään. Tässä luvussa käydään läpi keskeisiä politiikkatoimenpiteitä muutoskyvyn turvaamiseksi.

6.3.1 Sosiaaliturvajärjestelmä

Usein esille tuotu piirre menestyvän kansantalouden toiminnassa on julkisen sektorin vastuulla oleva, työpaikasta erillinen sosiaaliturva. Irtisanomiskustannusten kasvattaminen lisää työntekijän palkkauspäätökseen liittyviä riskejä. Tämä on erityisen tärkeää teknologian eturintamassa toimiville yrityksille, koska epäonnistumisen riskit ovat siellä suurimmillaan (Samaniego, 2006).

Kattava sosiaaliturva yhdistettynä alueellisiin erityistukiin negatiivisen shokin kohdatessa on omiaan lisäämään muutoksen hyväksyttävyyttä. Perusturvan tason ylläpitäminen on yhteiskunnallisen koheesion kannalta välttämätöntä, mutta ammatista toiseen siirtymisen kynnystä tulisi edelleen alentaa globalisaation asettamien haasteiden kasvaessa jatkossa. Tämä perustelee toisaalta muutosturvan tärkeyden, mutta toisaalta ansiosidonnaisen kestoa pitäisi lyhentää, jotta insentiivit aloittaa uudella alalla mahdollisimman nopeasti olisivat riittävän suuret.¹⁴

6.3.2 Asuntomarkkinat

Työvoiman on pystyttävä liikkumaan entistä kitkattomammin myös paikkakunnalta toiselle. Työikäisen väestön siirtyminen paikkakunnalta toiselle on joustavampaa, jos tarjolla on riittävästi kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja (Lahtinen ym., 2012).

Yksityistä vuokra-asuntotarjontaa pitää lisätä. Tämä voi tapahtua joko yksityisten asuntojen vuokraamisen kannustimia lisäämällä (vuokratulojen verotus) tai omistusasumisen verotukia leikkaamalla. Ensi sijassa tämä merkitsee korkovähennyksen asteittaisen poiston jatkamista, mutta oman asunnon myyntivoiton verovapauttakin pitää tutkia kriittisesti.

Asumisen kaltaisen välttämättömyyshyödykkeen tapauksessa puhdas markkinaratkaisu ei takaa parasta mahdollista asuntotarjontaa eri tilanteissa oleville kotitalouksille. Julkisen vallan kaksi keskeistä intervention muotoa on asumistuki ja sosiaalinen asuntotuotanto. Pienituloisten kotitalouksien saama asumistuki osin kasvattaa asumisväljyyttä tuen tavoitteiden mukaisesti, mutta osin se nostaa vuokratasoa. Sosiaalinen asuntotuotanto puolestaan voi osin syrjäyttää yksityistä vuokra-asuntotarjontaa, joten lopputuloksena voi olla sama määrä vuokra-asuntoja, mutta suuremmin julkisin kustannuksin. Vaikka ongelmat ovat todellisia, ne eivät ole peruste sivuuttaa vuokra-asumiseen liittyviä positiivisia vaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan.

6.3.3 Maahanmuutto

Euroopan integraation syventyminen ja koulutustason nousu monissa Aasian maissa mahdollistaa myös aiempaa paremman koulutetun maahanmuuttajatyövoiman saatavuuden Suomessa toimiville yrityksille. Globalisaation edellyttämän huippuosaamisen houkuttelemisessa

¹⁴ Työttömyysturvan porrastamisen vaikutukset ovat kuitenkin aina riippuvaisia mm. työttömyyden rakenteesta. Katso esimerkiksi Saarenheimo (2001).

Suomella on kuitenkin syytä keskittyä omiin vahvuuksiinsa. Vakaa demokratia, hyvä koulutusjärjestelmä ja hyvinvointipalvelut houkuttelevat tänne osaajia.¹⁵ Verokilpailulla tai muilla vastaavilla tukiaisilla käytävissä kilpailussa Suomi ei varmastikaan tule pärjäämään. Tästä huolimatta ennusteet työikäisen väestön määrästä ovat ainakin toistaiseksi olleet alaspäin harhaisia osin työperäisen maahanmuuton seurauksena.

Ulkomaisten maahanmuuton hyödyntämisessä on kysymys huippuosaajien houkuttelemisen lisäksi esimerkiksi puolison seurassa muuttaneen henkilön työvoimaresurssin parhaasta mahdollisesta hyödyntämisestä. Ulkomaalaistaustaisten osuus työllisistä on kuitenkin edelleen varsin pieni, esimerkiksi vuonna 2006 osuus oli 2,5 prosenttia eli heidän merkityksensä työmarkkinoilla on toistaiseksi varsin vaatimaton. Vain murto-osalla maahanmuuttajista maahan-tulossyynä on työ. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan työperäinen maahanmuutto on viime vuosina ollut perusteena enintään 10 prosentilla Suomeen muuttaneista, vaikka erityisesti EU:n ulkopuolelta tuleva työperusteinen maahanmuutto onkin kasvanut voimakkaasti.

Usein myös hyvin koulutetut ulkomaalaiset kohtaavat ongelmia työnsaannissa. Suurin osa (2/3) koulutetuista maahanmuuttajista tulee Suomeen EU- tai OECD-maista ja kolmannes kehitysmaista. Verrattuna esimerkiksi Tanskaan tai Ruotsiin, Suomen koulutetusta työvoimasta huomattavan pieni osa on kuitenkin ulkomaalaisia. Lisäksi ulkomaalaisväestö työllistyy muuta väestöä keskimääräistä useammin koulutusta vastaamattomiin suoritustason tehtäviin ja matalapalkka-aloille. He ovat usein epätyypillisissä työsuhteissa eivätkä muuta väestöä vastaavassa määrin etene sisääntulopaikasta eteenpäin. (Forsander, 2007 ja Sektoritutkimusraportti, 2009).

6.3.4 Koulutus

Osaaminen on yksilön kannalta yksi palkkaan ja työmarkkinatilanteeseen merkittävimmin vaikuttavista tekijöistä. Väestön koulutustason nostaminen on myös yksi keino hillitä tuloerojen kasvua. Kansantalouden tasolla koulutusinvestoinnit ovat tuottavuutta lisääviä, mutta hidastuvan kasvun vaiheessa panosten tehokas käyttö on yhä tärkeämpi vaatimus myös koulutusinvestoinneille.

Globalisaation ja teknologian muutoksen aiheuttama murros suomalaisilla työmarkkinoilla edellyttää myös koulutusjärjestelmän mukautumista. VNK:n globalisaatioraportissa (2006) korkeamman koulutuksen antamat valmiudet omaksua uusia toimintatapoja ja käytäntöjä tulivat jo selvästi esille.

Suomella on avoimena, demokraattisena ja teknologisesti edistyneenä yhteiskuntana valmiudet ottaa käyttöön ja omalta osaltaan myös olla mukana uusien teknologioiden kehittämisessä. Tästä seuraa tarve kouluttaa toisaalta luovia osaajia, jotka ovat osaamiseltaan maailman huippuja ja toisaalta riittävä joukko osaajia, jotka ottavat käyttöön muualla kehitettyjä teknologioita.

Työn osittuminen yhdessä teknologian ehkä yllättävien kehityssuuntien kanssa lisää myös henkilökohtaisten palvelujen merkitystä. Henkilökohtaisten palvelujen tuottaminen edellyttää myös riittävää koulutusta.

¹⁵ Maahanmuutto on keskeinen elementti Suomen pitkän aikavälin menestyksessä. Lyhyellä aikavälillä Putnam (2007) korostaa siitä aiheutuvia haasteita yhteiskunnalle vähentyvän luottamus pääoman ja heikentyvän sosiaalisen koheesion muodossa.

Globalisaatio ja teknologinen murros painottavat ensinnäkin koulutustason yleistä nostamista ja toisekseen innovaatiotoimintaan pystyvien huippuihin panostamista. Tämä edellyttää erittäin korkeatasoista peruskoulutusta, koska muutoin ei synny riittävää joukkoa, josta huiput valikoituvat. Peruskouluihin ja lukioihin pitääkin kohdistaa vähintään nykyiset resurssit.

Teknologisten innovaatioiden käyttöönotto edellyttää koulutustason nostamista. Tämä edellyttää yliopistojen sisäänottomäärien kasvattamista. Korkeakouluissa useimpien opiskelijoiden tulisi kuitenkin valmistua kandidaattitasolla. Tämä osaltaan alentaisi opiskelijoiden valmistumiskäytäntöä, ja pidentäisi näin työuria alkupäästä.

Nykyinen maisterikoulutus ei anna välttämättä läheskään kaikille opiskelijoille riittävää lisäarvoa. Maisteriohjelmien sijaan kandidaattitasolla valmistuneille opiskelijoille tulisi tarjota työelämälähtöistä jatkokoulutusta. Kaupallisen koulutuksen puolella tästä hyvänä esimerkkinä käyvät MBA-tutkinnot.

Maisteriohjelmissa jatkava pienempi joukko tulisi kouluttaa kansainvälisen huipputason osaajiksi. Maisterikoulut olisi mahdollista resursoida opiskelijaa kohden selvästi nykyistä paremmin ilman uusia lisäpanostuksia, koska opiskelijamäärä näissä ohjelmissa olisi selvästi nykyistä pienempi. Maisterikoulutus olisi lisäksi nykyistä selvempi väylä tohtorintutkintoon.

Kandidaattitason yleistymisen myötä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen vahvuuksia ja tehtäviä on syytä tarkastella uudelleen. Ammatillisten opiskelijoiden käytännönläheisen koulutukseen panostaminen olisi omalta osaltaan panostus henkilökohtaisten palvelujen työpaikkojen lisääntymiseen.

6.3.5 Innovaatiopolitiikka

Ensimmäisessä globalisaatioraportissa Baldwinin (2006) keskeinen politiikkasuositus oli, että politiikan ei pitäisi pyrkiä ohjaamaan taloutta tiettyyn teknologiasuuntaan. Globalisaation ja teknologian perustavanlaatuinen arvaamattomuus tekee hyödyllisestä ohjauksesta mahdotonta. Etukäteen on täysin mahdotonta tietää mihin teknologiaan täytyisi panostaa. Tämä politiikkasuositus pitää edelleen paikkansa. Innovaatiopolitiikan tai talouspolitiikan laajemmin ei pidä pyrkiä ohjaamaan taloutta tiettyyn teknologiseen suuntaan tai pyrkiä veikkaamaan tulevia kasvualoja.

Teknologista eturintamaa kohti ponnistavat maat voivat ohjata teknologista kehitystä ja se voi olla järkevää politiikkaa. Uutta teknologiaa kehittävässä teknologisen eturintaman maissa se ei ole mahdollista eikä järkevää. Vasta markkinoiden testi paljastaa mitkä innovaatioista oikeasti kantavat (Acemoglu ym., 2006).

Suomessa yritetään aivan liikaa julkisen vallan toimesta etsiä uusia kasvun lähteitä. Se ei ole julkisen sektorin tehtävä. Erityisen innovaatiopolitiikan ei pitäisi rönsyillä vaan keskittyä niihin tehtäviin, jossa markkinaratkaisu ei ole yhteiskunnan kannalta optimi. Tutkimuksen ja tuotekehityksen tukeminen on perusteltua siltä osin, kun sen hyödyt valuvat yrityksistä ulos muualle yhteiskuntaan.

Yrityksiä pitäisi kuitenkin kannustaa innovoimaan kykyjensä mukaan. Liian aktiivinen innovaatiopolitiikka ei ole ainoastaan tuhlavaa, vaan sillä voi olla myös negatiivisia vaikutuksia kasvuun. Tämä tuli ilmi myös Suomen innovaatiojärjestelmän evaluaatioissa (Ottaviano ym.,

2009). Liian kunnianhimoisesta innovoinnista saattaa olla yrityksille enemmän haittaa kuin hyötyä.

Innovaatiot ovat Suomen talouden kasvun edellytys ja välttämättömiä, jos Suomi aikoo säilyttää asemansa menestyneiden maiden joukossa. Hyvin toimivassa ja kilpailullisessa taloudessa yritykset pitävät kuitenkin huolen innovaatioiden synnystä. Kasvun edellytyksen luodaan hyvällä koulutuksella ja perustutkimuksella yhdessä vakaan ja kannustavan talouspolitiikan kanssa. Innovaatiopolitiikalla ei pidä yrittää liikaa.

Ohjaamisen ja tukemisen sijaan pitäisi varmistaa, että riskin oton kannusteet ovat kunnossa. Innovointi tarkoittaa aina riskinottoa. Innovatiivisten ja kasvuhakuisten yritysten kannustamiseksi täytyy riskinoton odotettuja tuottoja parantaa, lähinnä veropolitiikalla.

6.3.6 Luottamus

Taloukasvun kannalta on tärkeää, että kansalaiset luottavat sekä talouden instituutioihin että toisiinsa. Vaikka luottamus on luonteeltaan hyvin pysyvä ilmiö yhteiskunnassa, sen määrä voi tietyssä murroskohdissa muuttua (Acemoglu ja Jackson, 2011). Luottamus ihmisten välillä on tärkeää myös sen takia, että se auttaa yhteiskuntaa selviytymään hyvin erilaisista ja yllättävistäkin shokeista, joita maailmantalouden murros luo yhä kasvavassa määrin.

Luottamus eläketurvaan -kyselytutkimuksessa (Kahma ja Takala, 2012) kysyttiin kansalaisten mielipiteitä myös ihmisten välisestä luottamuksesta. Tutkimuksen tulosten mukaan yleinen luottamus toisiin ihmisiin vaihtelee merkittävästi koulutustason mukaan. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneista 93 prosenttia oli samaa mieltä tai osittain samaa mieltä väittämästä ”Tunnen ihmisiä, joihin voin täysin luottaa”. Perusasteen koulutuksen saaneista vain 66 prosenttia oli samaa tai osittain samaa mieltä tästä väittämästä. Myös muissa ihmisiin kohdistuvaa luottamusta mittaavissa väittämässä oli vastaavia eroja koulutusasteiden mukaan.

Yleinen, ihmisten välinen luottamus ja luottamus instituutioihin ovat yhteydessä toisiinsa. Ihmisten välisen luottamuksen syntyyn vaikuttaa se, miten julkiset instituutiot, ja erityisesti politiikkaa toimeenpanevat, hallinnolliset instituutiot toimivat (Putnam, 2000). Ne jotka luottavat yleensä ihmisiin, luottavat myös instituutioihin.

Suomen vahvuus on luotettava julkisen päätöksenteon toimeenpanokoneisto (poliisi, oikeuslaitos ja virkamiehet). Hyvinvointiyhteiskunta takaa turvaverkon, joka luo edellytykset kohdata erilaisia shokeja.

Jos vähemmän koulutetut kansalaiset kuitenkin kokevat, että he eivät voi luottaa toisiin ihmisiin, voi yhteiskunnan yleinen muutoskyky heiketä. Luottamusta tukevia rakenteita ja ihmisten huolenpitoa toisistaan on vahvistettava. Tällaisia rakenteita voisivat julkisten hyvinvointipalveluiden lisäksi olla esimerkiksi vapaaehtoistoiminnan verkostot, jotka helpottaisivat auttamishaluisten ja apua tarvitsevien kohtaamista.

6.4 Globaalit erityiskysymykset

6.4.1 Rahoitusmarkkinat

Rahoitusjärjestelmän globalisaation vuoksi kriisit ovat jatkossa yhä useammin maailmanlaajuisia, jolloin niiden vaikutukset koetaan myös Suomessa. Suomi ei voi yksin estää niiden saapumista, eikä edes suojautua niiden vaikutuksilta. Kriisien estämiseen ja lieventämiseen tähtäävä sääntely vaatii onnistuakseen kansainvälistä koordinaatiota.

EU:n ja Suomen mahdollisuudet työskennellä kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden vakauttamiseksi ovat ainakin toistaiseksi periaatteessa hyvät. Yhteistyö Yhdysvaltojen kanssa voi olla hedelmällistä, koska riippumatta valittavasta poliittisesta suunnasta myös Yhdysvaltojen intressi on lisätä rahoitusjärjestelmän sääntelyä.

Pankit ja muut rahoituslaitokset ovat kansainvälistyneet nopeasti. Myös Suomen merkittävät liikepankit ovat jo nykyään Pohjoismaisia. Ratkaiseva puuttuminen rahoitusmarkkinoiden kehitykseen ei onnistukaan Suomen kaltaisen pienen maan kansallisilla toimilla.

Euroalue on pienin mielekäs yksikkö myös rahoitusmarkkinoiden sääntelyä toteutettaessa. On kuitenkin selvää, että EU-lainsäädännön tulee sallia eri maiden makrovakauseroille sopivat työkalut juuri niitä uhkaavien epätasapainojen torjuntaan. Esimerkiksi Suomen viranomaiset hyötyisivät suuresti mahdollisuuksista puuttua asuntovelan liian nopeaan karttumiseen (Putkuri ja Vauhkonen, 2012).

Nykyiset suuret liikepankit ovat myös liian kookkaita ja kansainvälistyneitä siihen, että niiden talletusten suojaamiseen ja pelastamiseen liittyviä vastuita olisi järkevä kantaa kansallisella tasolla. Euroalueen maiden olisikin syytä heikentää pankkien ja yksittäisten valtioiden välistä kytköstä merkittävästi. Rahoitusjärjestelmän vakauttamiseksi koko euroalueen tulisi ottaa vastuu keskeisten pankkien takaamisesta yksittäisten jäsenvaltioiden sijaan. Toisena vaihtoehtona on siirtää vastuu pankkijärjestelmän vakaudesta kokonaan Euroopan Keskuspankille (Holmström, 2012).

Kattavamman rahoitusmarkkinasääntelyn osalta jopa eurotason toimet ovat lopulta riittämättömiä. Rahoitusmarkkinoiden jatkuva kansainvälistyminen tarkoittaa sitä, että myös niihin liittyvistä ongelmista ja uhista tulee globaaleja. Tulevaisuudessa on siis tarpeen, että rahoitussektorin valvonta ja sääntely koordinoidaan yhä suuremmalta osin globaalilla tasolla. Yhden alueen kiristytvä rahoitusmarkkinasääntely voi pahimmillaan ajaa luotonvälittäjät siirtämään merkittävän osan toiminnastaan kevyemmän regulaation alueille.

Varjopankkijärjestelmän kasvu ja rahoitussektorin muodonmuutos ovat väistämättömiä myös tulevaisuudessa. Muutokselle on useita syitä: Traditionaalisen pankkijärjestelmän kiristyvän sääntelyn sivuvaikutuksena pankit siirtävät toimintaansa taseiden ulkopuolelle. Samalla tavoin nykyisten varjopankkiyksiköiden sääntely, niiden "valoon tuominen", luo kannustimia edelleen uusien sääntelemättömän luotonvälityksen muotojen kehittymiselle. Sääntelyarbitraasi ei kuitenkaan ole kasvun ainoa syy: rahoitusinnovaatiot tulevat jatkossakin synnyttämään uusia markkinoita.

Varjopankkijärjestelmään tulee suhtautua välttämättömyytenä, joka kuuluu moderneihin rahoitusmarkkinoihin. Siitä tulee kuitenkin pyrkiä tekemään vapaa laajoista paniikeista ja luottopaoista. Varjopankkeja koskevan valvonnan, informaation ja tilastoinnin parantaminen on ensimmäinen askel tulevien paniikkien lievittämisessä. Toinen tapa on standardoida ja valvoa arvopaperistettujen velkainstrumenttien tuotantoa. Varjopankkijärjestelmän korkeiden velkatasojen hallitsemiseksi voidaan hyödyntää luottojen vakuuksien minimiarvonlennuksia, joista olisi hyvä tehdä vastasyklisiä.

Varomaton rahoitusmarkkinareformi voi pahimmillaan viedä sääntelijät ja säänneltävät ikuisen kissa ja hiiri -leikkiin. Rahoitustoiminta vastaa sääntelyyn helposti karkaamalla aina vain uudenlaisiin varjopankkeihin. Tämän vuoksi sääntelyssä tuleekin painottaa yksinkertaisia ja yleispäteviä sääntöjä, joustavuutta suunnittelussa ja aivan uudeltaisesta luotonvälitystoiminnasta mahdollisesti syntyvien riskien tunnistamista ajoissa.

Rahoitusmarkkinoiden ongelmia ei kuitenkaan voida ratkaista pelkällä sääntelyllä, sillä taustalla on myös merkittäviä markkinaepätasapainoja. Globalisaation myötä nopeasti kehittyviä talouksia vaivaa turvallisen rahoitusvarallisuuden kysynnän ja tarjonnan epäsuhta (Caballero, 2006). Lisäksi ongelmaa pahentavat ikääntyvien talouksien rahastoivat eläkejärjestelmät ja myös pankkisääntelyn aiheuttama kysyntä turvallisille varallisuuserille.

Kehittyvien talouksien nopeasti kasvavan varallisuuden sijoittaminen länsimaihin lisää kysyntää rahoitussektorin toiminnan kannalta tärkeistä turvallisista sijoituskohteista. Syynä on erityisesti kehittyvien talouksien ylijäämäisten julkisten sektorien säästäminen euron ja dollarin kaltaisissa ulkomaisissa valuutoissa samalla kun kotimaista yksityisen sektorin sijoittamista kontrolloidaan. Matalalle asetetut kiinteät valuuttakurssit ja öljyn keskeinen merkitys taloudessa johtavat valuuttavarantojen ja valtioiden sijoitusyhtiöiden paisumiseen valtaviksi.

Ainoa tapa ratkaista ongelma pysyvästi on muuttaa kehittyvien maiden valuutat vapaasti vaihdettaviksi ja kehittää niiden rahoitusmarkkinoita niin, että ne mahdollistavat myös turvallisten varallisuuserien tarjonnan. Tämä on kuitenkin pitkä tie ja sitä ennen Suomen ja euroalueen täytyy yrittää sopeutua tilanteeseen.

Euroalue voisi tehdä paljon lisätäkseen riskittömien sijoituskohteiden tarjontaa. Euromaiden yhteiset velkakirjat (eurobondit) toisivat turvallisten varallisuuserien markkinoille Yhdysvaltojen velkakirjojen rinnalle toisen erittäin likvidin vaihtoehdon. Eurobondit olisivat todennäköisesti markkinoilla haluttu sijoituskohde ja niiden korko hyvin lähellä nykyistä Saksan velkaperin korkoa, jos euroalueen institutionaalinen rakenne on riittävän vahva.

Euroalue tarvitsisi yhteisiä velkakirjoja myös yhdessä finanssipoliittisen koordinaation kanssa vakauttamaan omia rahoitusmarkkinoitaan. Siirtyminen yhteisiin velkakirjoihin ja finanssipoliitikkaan ei ole kuitenkaan helppoa. Puutteellisen kurin oloissa eurobondit sallisivat vapaamattomien kääntymisen, kääntyisivät käyttäjiään vastaan ja pakottaisivat pelastusoperaatioiden kierteseen. Toisaalta, myöskään finanssipoliittikan hyvin koordinoitua käyttöä taantumien torjunnassa ei missään tapauksessa kannata kieltää.

Kansainvälisen järjestelmän ongelmat asettavat haasteen rahastoivan eläkejärjestelmän toiminnalle. Eläkevarat on tarkoitus sijoittaa turvallisesti. Sama tavoite on kuitenkin maailman muillakin eläkejärjestelmillä ja liian monilla rahoitusmarkkinoiden toimijoilla. Tämä todennäköisesti tarkoittaa sitä, että tuotto turvallisista sijoituskohteista on varsin pieni ja pahimmassa tapauksessa sitä, että turvalliset kohteet eivät osoittaudukaan turvallisiksi.

6.4.2 Energia ja raaka-aineet

Energian kohonnut hinta luo voimakkaat insentiivit kehittää vaihtoehtoisia tuotantomenetelmiä. Tulevien teknologioiden tunnistaminen tai edes toteutumistahdin ennakointi ovat määritelmällisesti mahdottomia tavoitteita. Teknologinen kehitys on kuitenkin osaltaan mahdollistanut maailmantalouden kasvun öljyn hinnan moninkertaistumisesta huolimatta. Teknologisen kehityksen mahdollistama energiatehokkuuden lisääminen on Suomelle erityisen tärkeää talouden korkean energiasiteiteen takia.

Mielenkiintoisen, ja osin jo alkaneen teknologisen kehityskulun, muodostaa maakaasun porausteknologian kehitys ja hyödyntäminen erityisesti Yhdysvalloissa. Sillä voi olla huomattavat vaikutukset maakaasun hintaan. Hintakytkös öljyn ja maakaasun välillä voi murtua, joka yhdessä maakaasun parantuneen saatavuuden kanssa hillitsisi Suomen kasvavia energiakustannuksia ja siten hidastaisi vaihtosuhteen heikkenemistä.

Suomen tulisikin puoltaa nestemäisen kaasun vastaanottoon kykenevien satamien rakentamista. Tällä olisi positiivisia ulkoisvaikutuksia, vaikka Venäjä olisi pääasiallinen kaasun hankintakanava jatkossakin, koska toimitussopimusten hinnan irrottaminen öljyn hinnasta olisi jatkossa mahdollista.

Raaka-aineiden hintakehitys tulee hidastumaan maailmantalouden kasvun hidastuessa. Öljyn hinta tulee ainakin aluksi nousemaan muita raaka-aineita nopeammin. Uudet esiintymät ovat viime aikoina pääosin sijainneet ja sijaitsevat jatkossakin vaikeasti hyödynnettävissä (kalliissa) lähteissä tai geopolittisesti riskialttiissa Lähi-idässä. Tämä lisää riskiä myös öljyn saatavuuden suhteen.

Muiden kuin öljyn osalta hintakehitys tulee olemaan epäyhtenäistä, koska Aasian vakaan investointivetoisen kasvun aika on ohi. Hintojen vaihtelut tulevat kasvamaan maailmantalouden suhdannevaihtelujen voimistuessa. Tällä on huomattavia vaikutuksia puhtaasti raaka-aineiden tuotantoon perustuviin tuotantorakenteisiin. Suomen rikkaita luonnonvaroja hyödyntävän kaivosteollisuuden tulisikin synnyttää rinnalleen myös näitä resursseja hyödyntävää jalostusta, jotta hinnan vaihtelusta aiheutuvat riskit kansantalouden kannalta pienenisivät.

7 LÄHTEET

- Aaltola, M. (2011): Raaka-aineiden globaalit virrat ja kilpailu näiden hallinnasta. PTT-katsaus 2/2011.
- Acemoglu, D. & Autor, D. (2011): Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings. Handbook of Labor Economics 4.
- Acemoglu, D. & Jackson, M. (2011): History, Expectations and Leadership in the Evolution of Social Norms. MIT Department of Economics Working Paper Series 11–10.
- Acemoglu, D., Aghion, P. & Zilibotti, F. (2006): Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth. Journal of the European Economic Association, 4(1).
- Acemoglu, D. (2003): Patterns of Skill Premia. The Review of Economic Studies, 70(2).
- Admati, A. R., DeMarzo, P. M., Hellewig, M. F. & Pfleiderer, P. (2011): Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is not Expensive. Rock Center for Corporate Governance at Stanford University Working Paper no. 86.
- Asplund, R., Barth, E., Lundborg, P. & Nilsen K. M. (2011): Challenges of Nordic Labour Markets. A Polarization of Working Life? ETLA Keskusteluiheita – Discussion Papers no. 1251.
- Atkinson, A. B. (2008): The Changing Distribution of Earnings in OECD Countries. Oxford University Press.
- Autor, D. H. & Dorn, D. (2009): The Growth of Skill Service Jobs and The Polarization of the U.S. Labor Market. NBER Working Paper no. 15150.
- Autor, D. H., Katz, L. F. & Kearney, M. S. (2008): Trends in U.S. Wage Inequality: Revising the Revisionists. The Review of Economics and Statistics, 90(2).
- Autor, D. H., Katz, L. F. & Krueger, A. B. (1998): Computing Inequality: Have Computers Changed the Labor Market? The Quarterly Journal of Economics, 113(4).
- Autor, D. H., Levy, F. & Murnane, R. J. (2003): The Skill Content of Recent Technological Change: An empirical exploration. Quarterly Journal of Economics, 118(4).
- Baldwin, R. (2006): Globalisaatio: suuret osittumiset. Teoksessa: Globalisaation haasteet Euroopalle. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2006.
- Bank for International Settlements (2010): Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Market Activity in 2010 - Final results. URL: <http://www.bis.org/publ/rpfx10t.htm>. Haettu 10.4.2012.
- Bas, M. (2008): Trade, technology adoption and wage inequalities: theory and evidence. Paris School of Economics Working Paper no. 2008–06.
- Bernanke, B., Bertaut, C., DeMarco, L. P. & Kamin, S. (2011): International Capital Flows and the Returns to Safe Assets in the United States, 2003-2007. Board of Governors of the Federal Reserve System International Finance Discussion Papers no. 1014. URL: <http://www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/2011/1014/ifdp1014.pdf>. Haettu 6.3.2012.
- Bertrand, M. & Morse, A. (2012): Trickle-Down Consumption. Chicago Booth School of Business. WP, February.
- Borio, C. (2009): The macroprudential approach to regulation and reform. VoxEU. URL: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3445>. Haettu 12.4.2012.
- BP (2011): BP Energy Outlook 2030. URL: <http://www.bp.com/sectiongenericarticle800.do?categoryId=9037134&contentId=7068677>. Haettu 12.4.2012.
- Brandolini, A. & Rossi, N. (1998): Income distribution and growth in industrial countries, teoksessa Tanzi, V. ja Chu, K.-y. (toim.), Income Distribution and High-Quality Growth, The MIT Press, Cambridge Ma.

- Breznitz, D. & Murphree, M. (2011): Run of the Red Queen: Government, Innovation, Globalization, and Economic Growth in China. Yale University Press.
- Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2011): Race against the machine: How the digital revolution is accelerating innovation, driving productivity, and irreversible transforming employment and the economy. Digital Frontier Press.
- Bureau of Labor Statistics (2012):
URL: <ftp://ftp.bls.gov/pub/special.requests/ce/share/2009/income.txt> . Haettu 10.4.2012
- Caballero, R. J. (2006): On the Macroeconomics of Asset Shortages. NBER Working Paper no. 12753.
- Chalk, N. (2011): Lurking in the Shadows – The Risks from Nonbank Intermediation in China. IMFdirect.
URL: <http://blog-imfdirect.imf.org/2011/11/03/the-risks-from-nonbank-intermediation-in-china/>.
Haettu 11.4.2012.
- Congressional Budget Office (2012): Updated Budget Projections: Fiscal Years 2012 to 2022.
- Costinot, A. & Vogel, J. (2010): Matching and Inequality in the World Economy. Journal of Political Economy, vol. 118, no. 4.
- Cœuré, B. (2012): Global liquidity and risk appetite: a re-interpretation of the recent crises. Puhe.
URL: <http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120206.en.html>. Haettu 12.4.2012.
- Ekholm, K. & Nilsson Hakkala, K. (2008): The Effect of Offshoring on Labor Demand: Evidence from Sweden. (revised version of CEPR Discussion Paper No. 5648).
URL: http://people.su.se/~kekho/offshoring_resubmit_6055.pdf. Haettu 12.4.2012.
- Esteban, J. & Ray, D. (2006): Inequality, Lobbying, and Resource Allocation. American Economic Review, 101(4).
- Feenstra, R. C. (2008): Offshoring in the Global Economy: Microeconomic Structure and Macroeconomic Implications. The MIT Press.
- Forsander, A. (2007): Kotoutuminen sukupuolittuneille työmarkkinoille? Maahanmuuttajien työmarkkina-asema yli vuosikymmen Suomeen muuton jälkeen. Teoksessa: T. Martikainen & M. Tiilikainen [toim.] Maahanmuuttajanaiset: kotoutuminen, perhe ja työ. Väestöntutkimuslaitos.
- Garner, C. A. (2004): Offshoring in the Service Sector: Economic Impact and Policy Issues. Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review, Third Quarter 2004.
- Geishecker, I. & Görg, H. (2008a): Services offshoring and wages: Evidence from micro data. Kiel Working Paper no. 1434.
- Geishecker, I. & Görg, H. (2008b): Winners and Losers: A Micro-Level Analysis of International Outsourcing and Wages. The Canadian Journal of Economics, 41(1).
- Goldberg, P. K. & Pavcnik, N. (2007): Distributional Effects of Globalization in Developing Countries. Journal of Economic Literature, 45(1).
- Goos, M. & Manning, A. (2007): Lousy and Lovely Jobs: the Rising Polarization of Work in Britain. The Review of Economics and Statistics, 89(1).
- Gorton, G. & Metrick, A. (2010): Regulating the Shadow Banking System. Brookings Papers on Economic Activity, Fall 2010.
- Gorton, G. B., Lewellen, S. & Metrick, A. (2012): The Safe-Asset Share. NBER Working Paper no. 17777.
- Hamilton, J. (2011): Oil Prices, Exhaustible Resources, and Economic Growth. Forthcoming in: Handbook of Energy and Climate Change.
- Hamilton, J. (2009): Understanding Crude Oil Prices. The Energy Journal, 30(2).
- Henning, C. D. & Kessler, M. (2012): Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union. Peterson Institute for International Economics Working Paper 12-1.

- Holmström, B. (2012): The Financial Crisis – Is There a Solution? Jaakko Honko Lecture, 23.1.2012. Aalto School of Economics, Helsinki.
- Huovari, J. (2012): Globalisaatio ja tuotannon sijoittuminen. Pellervon taloustutkimuksen raportteja 235.
- International Energy Agency (2011): World Energy Outlook / Special Report: Are We Entering a Golden Age of Gas? IEA Publications.
- International Monetary Fund (2011): World Economic Outlook Database, September 2011. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/index.aspx>. Haettu 12.4.2012.
- Irwin, S. & Sanders, D. (2011): New Evidence on the Impact of Index Funds in U.S. Grain Futures Markets. Canadian Journal of Agricultural Economics [tulossa].
- Jaumotte, F., Lall, S. & Papageorgiou, C. (2008): Rising Income Inequality: Technology, or Trade and Financial Globalization? IMF Working Paper no. WP/08/185.
- Jensen, J. B. & Kletzer, L. G. (2005): Tradable Services: Understanding the Scope and Impact of Services Outsourcing: Institute for International Economics Working Paper No. 05-9.
- Kahma, N. & Takala, M. (2012): Luottamus eläketurvaan. Eläketurvakeskuksen raportteja 1/2012.
- Kashyap, A., Stein, J. C. & Hanson, S. (2010): An Analysis of the Impact of "Substantially Heightened" Capital Requirements on Large Financial Institutions. Mimeo. URL: http://www.people.hbs.edu/shanson/Clearinghouse-paper-final_20100521.pdf. Haettu 11.4.2012.
- Kauhanen, A. & Saukkonen, S. (2011): Miksi Saksa menestyy? Talous- ja työmarkkinauudistusten rooli Saksan taloudellisessa menestyksessä 2000-luvulla. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA.
- Kaul, I., Grunberg, I. & Stern, M.A. [toim.] (1999): Global public goods. Oxford University Press.
- Kauppi, H. (2011): Öljyn hinnasta ja huipusta. PTT-katsaus 2/2011.
- Kilian, L. (2009): The Economic Effects of Energy Price Shocks. Journal of Economic Literature, 46(4).
- Kindleberger, C. P. (2000): Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises (4. painos). Wiley.
- Kotakorpi, K. (2010): Näkökohtia terveysturva- ja eläketurva-asiasta. PTT-katsaus 2/2010.
- Kranz, D. F. (2006): Why has wage inequality increased more in the USA than in Europe? An empirical investigation of the demand and supply of skill. Applied Economics, 38(7).
- Krause, M. & Moyén, S. (2011): Public Debt and Changing Inflation Targets. Deutsche Bundesbank mimeo.
- Krugman, P. (2007): Trade and inequality, revisited. <http://voxeu.org/index.php?q=node/261>. Haettu 12.4.2012.
- Kumhof, M. & Rancière, R. (2010): Inequality, Leverage and Crises. IMF Working Paper no. WP/10/269.
- Kumlin, S. & Rothstein, B. (2005): Making and breaking social capital. The impact of welfare state institutions. Comparative Political Studies, 38(4).
- Lahtinen, M. (2006): The Purchasing Power Parity puzzle: a sudden nonlinear perspective. Applied Financial Economics, 16(1–2).
- Lahtinen, M., Laiho, V. & Pakarinen, S. (2012): Alueellisten asuntomarkkinoiden kehitys vuoteen 2014. PTT työpapereita 134.
- Maddison, A. (2010): Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD (Horizontal file). University of Groningen. URL: <http://www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm>. Haettu 2.4.2012.
- Malinen, T. (2011): Income inequality in the process of economic development: an empirical approach. Research Reports, Kansantaloustieteen tutkimuksia, No. 125:2011, Dissertationes Oeconomicae.
- Mankiw, G. (2010): Spreading the Wealth Around: Reflections Inspired by Joe the Plumber. Eastern Economic Journal, 36.

- Masters, M. (2008): Written Testimony before the Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. United States Senate. URL: <http://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/052008Masters.pdf>. Haettu 12.4.2012.
- Mattila, V.-M. (2011): Finanssialan sääntelyuudistusten taloudellisista vaikutuksista. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 107. vuosikerta.
- Miles, D., Yang, J. & Marcheggiano, G. (2011): Optimal bank capital. Bank of England Discussion Paper No. 31: Revised and expanded version.
- Murtin, F. & Wacziarg, R. (2011): The Democratic Transition. NBER WP 17432.
- Norton, M. ja Ariely, D. (2011): Building a Better America—One Wealth Quintile at a Time. Perspectives on Psychological Science, 6.
- Ogus, A. & Zhang, Q. (2005): Licensing Regimes East and West. International Review of Law and Economics, 25(1).
- Organization for Economic Cooperation and Development (2010): OECD Science, Technology and Industry Outlook 2010. OECD Publishing.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2011): Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising. URL: www.oecd.org/els/social/inequality. Haettu 12.4.2012.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2011): OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011. OECD Publishing.
- Ottaviano, G. I. P., Kangasharju, A. & Maliranta, M. (2009): Local Innovative activity and Regional Productivity: Implications for the Finnish National Innovation Policy. Teoksessa: Evaluation of the Finnish National Innovation System. Taloustieto Oy.
- Persson, T. (2005): Forms of Democracy, Policy and Economy Development. NBER WP 11171.
- Pozsar, Z., Adrian, T., Ashcraft, A. & Boesky, H. (2010): Shadow Banking. Federal Reserve Bank of New York Staff Reports no. 458.
- Prakash, A. [toim.] (2011): Safeguarding food security in volatile global markets. FAO.
- Putkuri, H. & Vauhkonen, J. (2012): Kotitalouksien velkaantumiseen ja asuntomarkkinoiden kehitykseen vaikuttaminen: makrovakaustyökalut. BoF Online 2/2012. URL: http://www.suomenpankki.fi/fi/julkaisut/selvitykset_ja_raportit/bof_online/Documents/BoF_Online_03_2012.pdf. Haettu 12.4.2012.
- Putnam, R. D. (2000): Bowling alone: The collapse and revival of American community. Simon & Schuster.
- Rajan, R. (2010): Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy.
- Saarenheimo, T. (2001): Should unemployment benefits decrease as the unemployment spell lengthens? Bank of Finland Discussion Papers 23.
- Samaniego, R. (2006): Can Technical Change Exacerbate the Effects of Labor Market Sclerosis? Mimeo. URL: <http://home.gwu.edu/~roberto/samaniegoemppt.pdf>. Haettu 12.4.2012.
- Schularick, M. & Taylor, A. M. (2009): Credit Booms Gone Bust: Monetary Policy, Leverage Cycles and Financial Crises, 1870–2008. NBER Working Paper no. 15512.
- Sektoritutkimusraportti (2009): Maahanmuuttajien integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan. Sektoritutkimusraportti 9/2009.
- Shin, H. S. (2012): Global Banking Glut and Loan Risk Premium. Mundell-Fleming Lecture at the IMF Annual Conference, November 10-11, 2011. URL: http://www.princeton.edu/~hsshin/www/mundell_fleming_lecture.pdf. Haettu 12.4.2012.
- Singh, M. (2011): Velocity of Pledged Collateral: Analysis and Implications. IMF Working Paper no. WP/11/256.

- Spitz-Oener, A. (2006): Technical Change, Job Tasks, and Rising Educational Demands: Looking outside the Wage Structure. *Journal of Labor Economics*, 24(2).
- Summers, L. & DeLong, B. (2012): Fiscal Policy in a Depressed Economy. Conference Paper, Spring 2012 Brookings Panel on Economic Activity.
URL: <http://www.brookings.edu/economics/bpea/Latest-Conference/delongsummers.aspx>. Haettu 13.4.2012.
- Suomen Pankki (2010): Rahoitusjärjestelmän vakaus 2010. Euro & talous erikoisnumero.
- Suoniemi, I., Tanninen, H. & Tuomala, M. (2011): Julkisen vallan tehtävät ja niiden oikea toteutustaso. Julkisten menojen tyypittelyä ja vaikutusten arviointia. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 9/2011.
- Taleb, N. N. & Martin, G. A. (2012): How to Prevent Other Financial Crises. *SAIS Review* [tulossa].
URL: <http://www.fooledbyrandomness.com/sais.pdf>. Haettu 11.4.2012.
- Taylor, M., Peel, D. & Sarno, L. (2001): Nonlinear Mean-Reversion in Real Exchange Rates: Toward a Solution To the Purchasing Power Parity Puzzles. *International Economic Review* 42(4).
- Tsui, K. (2011): China's Infrastructure Investment Boom and Local Debt Crisis. *Eurasian Geography and Economics* 52 (5).
- Valtioneuvoston kanslia (2011): The Effects of Climate Change and Abatement Policies on the Value of Natural Resources in Northern Europe and in the Arctic Sea Area. Prime Minister's Office Reports 1/2011.
- Valtioneuvoston kanslia [toim.] (2006a): Globalisaation haasteet Euroopalle – Talousneuvoston sihteeristön globalisaatioselvitys: osa I. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2006.
- Valtioneuvoston kanslia [toim.] (2006b): Suomen vastaus globalisaation haasteeseen – Talousneuvoston sihteeristön globalisaatioselvitys: osa II. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 17/2006.
- Voitchovsky, S. (2005): Does the profile in income inequality matter for economic growth? *Journal of Economic Growth* 10: 273–296.
- World Bank (2011). Global Commodity Markets Annex. Teoksessa: *Global Economic Prospects – June 2011*.
- Zhu, S. C. & Trefler, D. (2005): Trade and Inequality in Developing Countries: A General Equilibrium Analysis. *Journal of International Economics*, 65(1).
- Yuhua, G. (2012): China: A Country Where No One is Secure. Gaixin on-line:. URL: http://english.caixin.com/2012-01-17/100349432_all.html Haettu 11.4.2012

KOMMENTTI: Globalisaation kolmas aalto ja Suomi¹

Hiski Haukkala²

Johdanto

Valtioneuvoston kanslian Pellervon taloustutkimukselta tilaama taustaraportti *Gloaalitalouden haasteet Suomelle vuoteen 2030* (jatkossa pelkkä raportti) on tärkeä ja ajankohtainen työ. Se on tärkeä, sillä käynnissä oleva globalisaation murros tulee haastamaan sekä lännen perinteisen ylivalta-aseman maailmassa että Suomen oman menestysmallin jatkumisen. Näillä molemmilla asioilla tulee olemaan omat heijastuksensa niin Suomen omaan hyvinvointiin kuin sen kansainväliseen asemaankin. Ajankohtaisen raportista tekee se, että se nostaa esiin kysymyksiä, jotka realisoituvat kenties vasta keskipitkällä ja jopa pitkällä aikavälillä – raportin tähtäimessä on vuosi 2030 – mutta joihin varautumisen tulee kuitenkin alkaa jo nyt.

Raportin perushenki on kahtalainen ja hieman paradoksaalinen. Yhtäältä se on optimistinen Suomen talouden tulevaisuuden näkymistä ja katsoo Suomen kansantalouden vaurastumisen saavan jatkoa myös tulevaisuudessa. Toisaalta raportti uskoo, että maailma on siirtymässä varsin turbulenttiin globalisaation vaiheeseen, jolle on ominaista mahdollisesti rajutkin poliittiset ja taloudelliset kriisit. Aivan selväksi ei näiden kahden ilmiön välinen mahdollinen ristiriita kuitenkaan raportissa tule. On tietysti mahdollista, että Suomen hyvinvointia vakavasti uhkaavia globaaleja tai alueellisia kriisejä ei tule (tämä tosin lisää hieman edempänä). Lisäksi lähtökohtaisesti mikään muutos tai trendi ei ole koskaan yksinomaan positiivinen tai negatiivinen, vaan pitää aina sisällään sekä uhkia että mahdollisuuksia. Negatiivisten kehityskulkujen välttäminen ja positiivisten rohkaiseminen ja niihin tarttuminen edellyttää kuitenkin strategista analyysia ja suunnittelua sekä kykyä toteuttaa asianmukaista politiikkaa. Kirjassani *Suomen muuttuvat koordinaatit* peräänkuulutan Suomelta parempaa tulevaisuusvalmiutta alati myrskyisemmäksi muuttuvassa maailmassa.³ Omalta osaltaan tämä nyt käsillä oleva raportti sekä jo sitä edeltäneet raportit ja tulevaisuuskatsaukset osoittavat, että tämä työ on jo hyvässä käynnissä. Tässä suunnittelusykliässä tämä raportti on tärkeä ja hyödyllinen resurssi.

Tämän kirjoituksen tarkoituksena ei ole toimia raportin yksityiskohtainen kommentaarina tai kritiikkinä. Tähän ei oikeastaan ole tarvetta, sillä suurelta osin olen sen näkemysten ja johtopäätösten kanssa samaa mieltä. Sen sijaan rakennan omat kommenttini muutaman yleisen huomion varaan, jotka kumpuavat kyllä raportista, mutta eivät pitäydy siihen orjallisesti. Pyrkimyksenä on täydentää raportin antia nostamalla niin kansallisen kuin kansainvälisenkin politiikan kysymyksiä selkeämmin esiin. Raportista näet puuttuu – luonnollisesti hyvällä syyllä sen tekijätaho huomioiden – politiikka lähestulkoon kokonaan ja koetan omalta osaltani seuraavassa nostaa nimenomaan sitä näkökulmaa esiin. Oma tulkintani on, että käsillä oleva niin sanottu globalisaation kolmas aalto johtaa länsimaissa ja myös globaalisti politiikan ja talouden politisoitumiseen tavoilla, joita emme ole tottuneet näkemään useampaan vuosikymmeeneen. Tämä politisoituminen tuo mukanaan ristiriitoja, jotka saattavat – mutta joiden ei kuitenkaan mitenkään vääjäämättömästi tarvitse – realisoitua kasvavana konfliktipotentiaalina niin sisä- kuin kansainvälispoliittisestikin.

¹ Kommentteja valtioneuvoston kanslian tilaamaan *Gloaalitalouden haasteet Suomelle vuoteen 2030*-raporttiin.

² Kansainvälisen politiikan professori, Johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto, hiski.haukkala@uta.fi, www.hiskihaukkala.net

³ Hiski Haukkala, *Suomen muuttuvat koordinaatit*. Helsinki: Gummerus, 2012.

Globalisaation kolmas aalto

Raportissa kuvataan hyvin käsillä oleva globalisaation kehitysvaihe, jota brittiläisen Institute for Public Policy Researchin tuoreessa raportissa on kutsuttu sen kolmanneksi aalloksi.⁴ Tälle kolmannelle aallolle ovat ominaista yhä uusien, aiemmin syrjäisinä pidettyjen kansantalouksi-en tempautuminen mukaan nopeaan kasvuun. Samalla kasvavat varallisuuserot globaalisti niin maiden välillä, kuin etenkin niiden sisällä. Käsillä oleva raportti kuvaa hyvin, miten tämä prosessi herättää ahdistusta etenkin kehittyneissä maissa, myös Suomessa. Globalisaation perinteisistä voittajista on tulossa ainakin osittain myös sen häviäjiä.

Poliittisesti käynnissä oleva globalisaation vaihe näyttäytyy todellisena maailmanpoliittisena murroskohtana. Pohjois-Atlantin ympärille rakentuneen ”lännen” lähestulkoon viisisataa vuotta jatkunut keskeytyksetön kasvu ja voittokulku on päättymässä. Usein ajankohtaistakommentteissa tuleva asetelma esitetään varsin nolla-summapelimäisenä, jolloin Kiinan ja muiden nousevien valtojen nousu koetaan vääjäämättä länsimaiden poliittisena ja taloudellisena tappiona. Mutta kuten käsillä oleva raporttikin hyvin osoittaa, näin kömpelön ei tilanteen kuitenkaan tarvitse olla: globalisaation kolmas aalto luo synergiaa ja syviä keskinäisriippuvuuden siteitä maailman eri osien välillä. Yhä enenevässä määrin valtioiden väliset voitot ja tappiot alkavat olla yhteisiä ja jaettuja: on itse asiassa mahdollista, että syvimmat jakolinjat alkavat ilmestyä valtioiden ja yhteiskuntien sisälle eivätkä niiden välille (tästä kohta enemmän lisää).

Kylmän sodan jälkeisen taloudellisen integraation ja vapaakaupan keskeinen kertomus oli sen (näennäinen) vapaus politiikasta ja etenkin turvallisuuspolitiikasta. Nyt 2010-luvulla tilanne näyttäisi olevan toisin ja edessä näyttäisi olevan talouden uudelleen politisoitumisen ja paikoin kenties jopa turvallistamisen aika. Osittain tätä prosessia kiihdyttää odotettavissa oleva siirtyminen kasvavan resurssiniukkuuden aikaan. Käsillä oleva raportti käsittelee resursseja luvussa viisi lähinnä saatavuuden ja hinnan näkökulmista. Nämä ovat luonnollisesti Suomen talouden kannalta olennaisia kysymyksiä. Tähän tematiikkaan tuo kuitenkin syvennystä Michael T. Klaren kirjoitus ”The End of Easy Everything” yhdysvaltalaisessa *Current History* -lehdessä.⁵ Klaren perusviesti on, että resurssien kaikkinaisen loppumisen sijaan olemme siirtymässä ”helppojen” resurssien aikakaudesta ”vaikeiden” resurssien aikaan. Vaikeudella Klare tarkoittaa sitä, että jatkossa ihmiskunnan pitää ottaa käyttöön resursseja paikoista, jotka ovat vaikeammin ja kalliimmalla tekniikalla saatavissa kuin aiemmin. Samalla luonnonvarojen käyttöön liittyvät niin ympäristölliset kuin poliittisetkin riskit tulevat kasvamaan.

Taloudellisten ja ympäristöllisten vaikutusten lisäksi siirtyminen vaikeiden resurssien aikakauteen johtaa myös poliittisiin seurauksiin. Edessä on todennäköisesti varsin kilpailullinen aika, jossa isot, paikoin valtio-omisteiset ”kansalliset mestarit” tai suuret monikansalliset yritykset tulevat ostamaan pienempiä yrityksiä päästäkseen käsiksi niiden hallussa mahdollisesti oleviin luonnonvaroihin. Tämä on prosessi, joka on jo nyt nähtävissä myös Suomessa: suuret ulkomaiset kaivosyhtiöt tekevät valtauksia ja ostavat suomalaisia kaivoksia omiin nimiinsä. Tämä toki tuo työtä ja toimeentuloa syrjäseuduille, mutta samalla esimerkiksi Talvivaaran kaivokseen liittyvät vakavat ympäristöongelmat osoittavat, että toiminta ei ole vailla riskejä. Saattaa olla, että jatkossa kaukana sijaitsevat (osakkeen)omistajat eivät välttämättä kanna niin suurta huolta ympäristöstä kuin paikalliset ihmiset. Tämähän on jo nyt ollut nähtävissä lähestulkoon täysin kotimaisessa omistuksessa olevassa Talvivaarassakin. Ilmiö ei kuitenkaan kiteydy yksinomaan valta- ja vastuukysymyksiin, vaan sillä on myös taloudellinen ulottuvuutensa:

⁴ Will Straw & Alex Glennie with foreword by Lord Mandelson, *The Third Wave of Globalisation*. IPPR, January 2012, saatavissa <http://www.ippr.org/publications/55/8551/the-third-wave-of-globalisation>.

⁵ Michael Klare, ”The End of Easy Everything”, *Current History*, January 2012: 24–28.

ulkomaisen omistuksen myötä luonnonvaroissa tulevaisuudessa liikkuvat suuret voitot valuvat samalla tietysti Suomen ulkopuolelle.

Luonnonvarojen merkityksen jälleenkorostuminen on nähtävissä myös Suomen oman talousmaantieteen muuttumisessa. Etenkin kylmän sodan jälkeisellä kaudella Etelä-Suomi ja siellä varsinkin pääkaupunkiseutu ovat olleet Suomen taloudellisen kasvun veturi, jonne sekä taloudellinen toimeliaisuus että myös väestö ovat keskittyneet. Vaikeiden resurssien aikakaudella Suomi onkin kenties jopa hieman yllättäen paljastumassa suhteellisesti varsin resurssirikkaaksi maaksi. Maa on vihreänään metsää, makeaa vettä pullollaan olevat järvet kimmeltävät kaikkialla ja Lapista on tulossa merkittävä kaivosteollisuuden keskus. Samalla Suomen tulevan kasvun eväät saattavat löytyä enenevässä määrin muualta kuin ruuhka-Suomesta.

Samalla on syytä pitää mielessä, että poliittisesti edessä oleva resurssiniukkuus ei yksinomaan luo konflikteja, vaan houkuttaa ja pakottaa myös yhteistyöhön. Esimerkiksi Venäjän ja Norjan rajasopu ja rivakasti kehittyvä yhteistyö arktisilla alueilla osoittaa, että vaikeiden resurssien aikakausi voi saada aikaan myös yhteistyötä: sekä Venäjä että Norja ymmärtävät, että ne tarvitsevat toisiaan hankalasti valjastettavien luonnonvarojen hyödyntämisessä. Näin ollen helppojen resurssien vähentymisen ei välttämättä tarvitse tarkoittaa yhteistyövaraisen kansainvälisen järjestelmän loppua, vaikka myös resurssikonflikteja on ihmiskunnalla todennäköisesti vääjäämättömästi edessä.

Globaalihallinnan tulevaisuus

Raportissa pohditaan runsaasti ja terävästi globaalihallinnan haasteita, varsinkin rahoitusmarkkinoiden sääntelyn kannalta (etenkin luku 4). Raportissa todetaan, että optimaaliseen ja tehokkaaseen sääntelyyn tuskin ylletään niin EU:n kuin koko maailmankaan tasolla, vaikka pyrkimykset tähän suuntaan tulevatkin jatkumaan.

On helppo yhtyä raportin pessimistisyyteen globaalihallinnan tulevaisuudesta. On mahdollista, että ainakin lyhyellä tähtäimellä maailma on jäämässä vaille toimivaa järjestystä tuottamaan kykeneviä tai edes sitä haluavia voimakeskuksia. Osittain tämä johtuu siitä, että "nousevat vallat" eivät ole mitenkään yhtenäinen joukko: kaikki haluavat toki nousta ja toivovat vallan globaalia uusjakoa, mutta mitään yhteistä sisällöllistä asialistaa niillä ei varsinaisesti ole. Samalla ne haluavat nauttia nykyisen järjestyksen eduista ilman, että sitoutuvat sen pelisääntöihin kaikilta osin tai olisivat valmiita kantamaan täyden osansa sen ylläpitoon liittyvistä kustannuksista.

Tämä lisää jo pitkään nähtävissä ollutta monenkeskisen hallintajärjestelmän ja siihen nojavan globaalihallinnon tai -hallinnan kriisiytymistä. Seurauksena on tilanne, jossa yhtäältä Yhdysvaltain vähenevän panostuksen sekä puuttuvan positiivisen johtajuuden ja esimerkin myötä monenkeskinen päätöksenteko on muuttunut erittäin vaikeaksi. Viime vuosien selkeä trendi onkin ollut lähes kaikkien tärkeiden monenkeskisten prosessien hyytyminen. Esimerkiksi WTO:n kauppaneuvottelut eivät etene, samoin on myös uuden, umpeutumassa olevan Kioton-ilmastopöytäkirjan jatkoneuvotteluiden laita. Myös olemassa olevat instituutiot ovat ajautuneet kriisiin, josta paras esimerkki lienee YK:n uudistamiseen liittyvät krooniset ongelmat. Tuloksena on ollut Risto E. J. Penttilän sanoin "kevytmultilateralismia", jossa olemassa olevien mekanismien jumitusta pyritään kiertämään perustamalla erilaisia epävirallisia pienryhmit-

tymiä, joiden avulla keskeiset toimijat pyrkivät hakemaan toimivia ratkaisuja.⁶ Finanssikriisin ensihoidossa hetkellisesti kunnostautuneen G20:n ongelmat kuitenkin osoittavat, etteivät uudet ryhmittymät näytä kykenevän juuri sen parempiin tuloksiin kuin vanhatkaan.

Arvostettu amerikkalainen kommentaattori Henry Kissinger on katsonut, että globaalihallinnan tulevaisuuden kannalta nimenomaan G20 on aivan keskeisessä asemassa. Hänen mukaansa nykyisen järjestelmän heikkoudet ovat vaarassa johtaa tilanteeseen, jossa maailmaan on syntymässä joukko eriseuraisia ja keskenään kilpailevia alueellisia ryhmittymiä ilman selkeitä yhteisiä pelisääntöjä globaalilla tasolla. Selvää on, että tämänkaltaisessa tilanteessa myös rahoitusmarkkinoiden koordinaatio ja säätely on erityisen vaikeaa ja uudet vakavat kriisit vääjäämättömiä. Samalla on olemassa vaara, että ihmiskunnan yhteiset uhat – etunäissä luonnollisesti rivakasti kiihtymässä oleva ilmastonmuutos – jäävät vaille asianmukaisia, yhteisesti sovittuja vastatoimenpiteitä. Kissinger näkee tämänkaltaisessa maailman pirstaloitumisessa myös vakavien poliittisten kriisien siemenen.⁷

Gloaalihallinnan tulevaisuuden kannalta on Kiinan tuleva kehitys oma keskeinen poliittinen kysymyksensä. Tässä suhteessa käsillä oleva raportti on kenties ehkä turhankin kategorinen ennustaessaan Kiinalle joko vääjäämätöntä demokratisaatiota tai taloudellista epäonnistumista. On nähdäkseni myös aivan mahdollista, että Kiina jatkaa nykyisellä harvainvaltaisella kurssillaan ja kykenee silti selvittämään suurimman osan edessä olevista taloudellisista ja yhteiskunnallisista karikoistaan.⁸ Jo kuluneisiin kolmeen Kiinan kasvun vuosikymmeneen on mahtunut runsaasti kriisipotentiaalia, jonka myrskyissä maan johto on kuitenkin onnistunut mestarillisesti tähänkin asti luovimaan.

Pohtia myös sopii, missä määrin huipputeknologia, siihen liittyvä t&k-toiminta ja -tuotanto mitenkään välttämättömästi vaativat toimivaa demokratiaa tuekseen. Jo nyt on nähtävissä, että Kiina kykenee taloudellisilla panostuksilla sekä tutkimusinfraan tehtävillä parannuksilla houkuttelemaan läntisiä yliopistoja ja huippututkijoita maahan.⁹ Ei ole mitään syytä olettaa, etteikö tämänkaltaisen kehityksen jatkua myös harvainvaltaisessa Kiinassa ja etteivätkö nyt syntymässä olevat tutkimuksen huippukeskukset kykenisi tuottamaan uusia merkittäviä innovaatioita ja niihin pohjautuvia tuotteita jatkossa.

Myös Kiinan mahdollisen demokratisaation luonne on olennainen kysymys. On syytä muistaa, että demokraattinen Kiina ei vielä itsessään ole ainakaan läntisten toimijoiden kannalta mikään lottovoitto: mahdollisesti arvaamaton, kenties vihaisen kansallismielinen mutta demokraattinen Kiina ei välttämättä ole meille nykyistä Kiinaa helpompi kumppani. Vain liberaali tai edes sinne päin kallellaan oleva demokratia Kiinassa on kannaltamme positiivinen kehityskulku, mutta sellaisesta ei maassa liene vielä mitään takeita.

Näin ollen voi hyvinkin olla, että voimakkaasti kasvava, mutta harvainvaltainen Kiina on realiteetti kansainvälisessä taloudessa ja politiikassa vielä 2030-luvullakin. Tähän liittyen pohtimisen arvoista ei ole yksinomaan se, kykeneekö Kiina hyppäämään maailman johtavaksi innovaativetoiseksi taloudeksi, kuten raportti osittain ainakin implisiittisesti tekee, vaan se, kuin-

⁶ Risto Penttilä, *Multilateralism light: The rise of informal international governance*. Centre for European Reform EU 2020 Essay, July 2009, saatavissa http://www.cer.org.uk/pdf/penttila_essay_july09.pdf.

⁷ *New Perspectives Quarterly*, 29(1), Winter 2012, saatavissa http://www.digitalnpg.org/archive/2012_winter/05_kissinger.html.

⁸ Tämänkaltaisesta pätevästä kasvuoligarkiasta on kirjoittanut mm. Sam Wilkin, "Can Bad Governance be Good for Development?", *Survival*, 53(1), February-March 2011: 61–76.

⁹ Royal Society, *Knowledge, networks and nations. Global scientific collaboration in the 21st century*. RS Policy document 03/11, saatavissa <http://royalsociety.org/knowledge-networks-nations/>.

ka isoksi taloudellisesti, poliittiseksi ja ajan mittaan myös sotilaalliseksi voimatekijäksi Kiina kykenee kasvamaan nykyisen mallinsa avulla vuoteen 2030 mennessä ja mitkä sen poliittiset aiheet silloin mahdollisesti ovat.

Voittajat ja häviäjät

Kuten todettua, saattaa olla, että jatkossa eräät globalisaation syvimmistä jakolinjoista kulkevat kansantalouksien ja yhteiskuntien sisällä. Tähän viittaa myös käsillä oleva raportti todeksaan, kuinka työmarkkinoiden eriarvoistuminen tulee edelleen kiihtymään myös Suomessa. Raportin terminologiaa käyttäen voisi sanoa, että globalisaatioon omaan logiikkaan kuuluvien osittumisten ohella (ks. sivut 18–20) käynnissä on myös yhteiskuntien sisäinen osittuminen, jossa ihmisiä jaetaan heidän lähtökohtaisten kykyjensä ja hankkimiansa taitojen, osaamisen ja kokemuksen pohjalta uudella tavalla voittajiin ja häviäjiin.

Pitkälti jako pohjautuu muutoksiin työn kysynnässä, joka kumpuaa pitkälti voimakkaaseen tietotekniseen kehitykseen, jota raportti ansiokkaasti erittelee (luku 2.2). Osin raportti kuitenkin pysyttelee varsin perinteisillä laidoilla arvioidessaan inhimillisen työn korvautumisen mekanismeja ja potentiaalia tietoteknisen kehityksen myötä. Voi olla, että esimerkiksi sen taulukko 1 pohjautuu kenties sittenkin enemmän 2010- kuin 2030-luvun mahdollisiin tietotekniisiin realiteetteihin (joista tietysti voidaan tässä vaiheessa esittää ainoastaan spekulatioita).

Pieni ajatuskoe kuitenkin hahmottanee asiaa: jos menemme ajassa kaksi vuosikymmentä taaksepäin ja muistelemme silloista huipputietoteknologiaa kömpelöine pöytäkoneineen ja vertaamme sitä tämän päivän tehokkaaseen ja alati miniaturisoituvaan ja mobilisoituvaan teknologiaan on ero valtava. Lisäksi kun pidämme mielessä tietoteknisen kehityksen nopeatumisen (muun muassa ns. Mooren laki), on suorastaan todennäköistä, että kahden vuosikymmenen kuluttua ihmiskunnan käytössä oleva (tieto)teknologia on huomattavasti edistyneempää kuin osaamme tänä päivänä vielä edes kuvitella. Näin ollen on aivan mahdollista, että teknisen kehityksen mukanaan tuomat työllisyysvaikutukset on arvioitu raportissa itse asiassa alakanttiin.

Hyvänä esimerkkinä siitä, kuinka perinteisesti myös ”tietotyöksi” mielletyt alat saattavat kokea nopeasti merkittäviä mullistuksia, on yhdysvaltalainen ns. *Stats monkey* -tietokoneohjelma, joka on tekemässä rutiininomaisesta, urheilutapahtumien ja pelien tuloksiin pohjautuvasta uutisjournalismista automatisoitua, jossa ei enää tarvita ihmistoimittajia. Pelien tilastomerkintöjen pohjalta tapahtuva tietokoneavusteinen automaattinen kirjoitus kykenee jo tänä päivänä tuottamaan pelien olennaiset tapahtumat vangitsevia ja sangen idiomaattista kieltä käyttäviä uutisjuttuja, joiden eroja ihmistoimittajien kirjoittamiin juttuihin verrattuna lukijat eivät juuri huomaa. Toinen ala, jolla voi hyvinkin kuvitella olevan edessään suuria muutoksia on käännös ja tulkkaus, jotka lienevät tehtäviä, jotka tietokonepohjaiset ohjelmat tulevat melko suurella todennäköisyydellä ainakin osittain korvaamaan. Muitakin esimerkkejä on varmasti mahdollista keksiä.

Raportti katsoo, että palvelusektorista voi tulla jatkossa entistäkin merkittävämpi työllisyyden lähde. Tästä huolimatta on nähdäkseni mahdollista, että jatkossa yhä suurempi osa väestöstä on tuomittu rakenteelliseen työttömyyteen, alityöllisyyteen tai kehnosti palkattuun työhön. Tämä tarkoittaa lähtökohtaisesti huomattavasti alhaisempaa ansiotasoa kuin korkeammin palkatuilla ja kenties myös turvatummin työllistetyillä korkean lisäarvon asiantuntijoilla. Tämä nostaa tietysti esiin kysymyksen tulonjaosta, -tasauksesta ja sosiaalipolitiikasta, teemoista joihin myös raportti tarttuu. Samalla kuitenkin voisi lisätä, että kysymys ei ole yksinomaan

tulonjaollinen ja sosiaalipoliittinen, vaan syvästi yhteiskunnallinen, jolla voi potentiaalisesti olla negatiivisia vaikutuksia jopa läntisten demokratioiden koheesioon ja tulevaisuuteen.

Olisi kenties väärin kritisoida nykyistä suomalaista työttömyys- ja sosiaalipoliittikkaa siitä, että se tieteen tahtoen passivoisi ihmisiä, etenkin nuoria. Fakta kuitenkin on, että tällä hetkellä Suomi säilöö (liian) ison osan nuoristaan lähiöihin ”pelaamaan pleikkaa” minimisosiaaliturvan varassa. Kylmä realiteetti voi kuitenkin olla, että kaikille ihmisille ei yksinkertaisesti ole käyttöä eikä tilaa työmarkkinoilla jatkossa. Tästä kuitenkin seuraa kysymys, missä määrin mielekäs ja aktiivinen kansalaisuus ylipäättään on sidoksissa työhön ja omaan toimentuloon, ja mitä tämän perspektiivin mahdollinen pysyvä puuttuminen kokonaisilta ihmisryhmiltä tulee tarkoittamaan.

Sosiologi Richard Sennett on esittänyt, että osattomuus tai heikko osallistuminen työmarkkinoille johtaa ihmisissä ”poistaitoistumiseen” (de-skilling), jossa ihmiset menettävät eivät vain ammattitaitoa, vaan ylipäättään taitoja toimia yhdessä ihmisten kanssa ja siten olla yhteiskunnan täysivaltaisia jäseniä.¹⁰ Tämä ei tarkoita vain inhimillisen potentiaalin alikäyttämistä, vaan sen hukkaamista ja pysyvää menettämistä; ihmisluokan luomista, joka ei koe yhteyttä eikä osallisuutta kanssaihmiisiinsä eikä siten myöskään solidaarisuutta heitä tai yhteiskuntaa kohtaan. Tämä voi itsessään olla ns. antisosiaalisen käyttäytymisen lähde jatkossa.

Nuorison pahoinvointi Suomessa on jo tänä päivänä käsinkosketeltavaa. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla alle 17-vuotiaista nuorista yli kahdeksan prosenttia oli vuonna 2011 lastensuojelun asiakkaana. Helsingissä luku oli 9,4 ja kasvua vuodesta 2000, jolloin luku oli ”vain” 6,4 on ollut hätkähdyttävät lähes 50 prosenttia.¹¹ Myös lapsiperheet ovat Suomessa lujilla. Käsittämättömältä tuntuva perhesurmien sarja Suomessa kielii omalta osaltaan ihmisten kasvavasta pahoinvoinnista ja neuvottomuudesta.

Toinen tulevaisuuden mahdollinen kipukohta liittyy keskiluokan supistumiseen ja suhteelliseen kurjistumiseen. Voi olla, että viime vuosikymmenien yhteiskunnallinen vakaus länsimaissa on pohjautunut ihmisten kiihtyvään keskiluokkaistumiseen: yhä suurempi osa väestöstä on joko kuulunut keskiluokkaan tai on ansiotasonsa tai elämäntapansa vuoksi voinut katsoa kuuluvansa siihen. Kuten raportissakin todetaan, esimerkiksi Yhdysvalloissa keskiluokan reaaliansiotaso on itse asiassa jo pitkään ollut varsin heikko ja vuoden 2008 finanssikriisiin asti sitä on kompensoitu lähinnä edullisella lainansaannilla, joka sittemmin on kuitenkin tyrehtynyt. Tällä hetkellä keskiluokka on joutunut Yhdysvalloissa erittäin ahtaalle ja ihmisten suunta on tällä hetkellä sieltä pois: keskiluokka kurjistuu ja supistuu, oikeastaan ensimmäistä kertaa koko ilmiön modernin ilmentymisen jälkeen.

Vaikka samasta ilmiöstä ei vielä ole hälyttäviä merkkejä Suomessa, ei Yhdysvaltojen kaltainen kehityskulku raportin kuvaamana ajanjaksona ole tyystin mahdoton myöskään Euroopassa, jopa Suomessa. Tällä voi olla jo merkittäviä vaikutuksia demokratioidemme tulevaisuuteen ja esimerkiksi kansallisten parlamenttien ja hallitusten tai EU:n legitimitettiin kansalaisten silmissä. Yhdysvaltalainen ajattelija Francis Fukuyama onkin esittänyt, että keskiluokan kurjistuminen saattaa uhata läntisten demokratioiden perustuksia.¹² Vaikka historiallisten analogioiden käyttö on aina ongelmallista, voi Saksan niin sanotun Weimarin tasavallan romahtami-

¹⁰ Richard Sennett, *Together: The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*. London: Allen Lane, 2012: 7–9.

¹¹ Johanna Tikkanen, ”Lastensuojelun tarve kasvaa”, *Helsingin Sanomat*, 13.4.2012 (A14).

¹² Francis Fukuyama, ”The Future of History: Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?”, *Foreign Affairs*, January/February 2012, saatavissa <http://www.foreignaffairs.com/articles/136782/francis-fukuyama/the-future-of-history>.

nen ja Adolf Hitlerin nousu Saksan johtoon 1930-luvun taitteessa tarjota erään esimerkin siitä, miten nimenomaan keskiluokan nopea kurjistuminen ja siihen liittyvä poliittinen kyynistyminen voi johtaa hyvinkin tuhoisiin kehityskulkuihin.¹³ Fukuyaman mukaan eräs aikamme suurimmista haasteista onkin estää tämä keskiluokan kurjistuminen poliittisen vakauden ja jopa vapauden turvaamiseksi lännessä.

Myös mitalin kääntopuoli, eli tulevaisuuden työmarkkinoilla kysytyt huippuosaajat herättävät kysymyksiä Suomen kannalta. Eittämättä Suomessa on huippuosaamista ja -osaajia, kuten raporttikin toteaa. Mutta miten pidämme omista voittajistamme kiinni, saatikka sitten houkuttelemme heitä tänne lisää? Suomalaisille ominainen menestyjien kadehtiminen ei lyö jatkossa enää leiville: globaali ja alati kilpailullisempi pelikenttä tarkoittaa, että meidän tulee aktiivisesti pohtia, miten pidämme tuottavista yksilöistä ja ihmisryhmistä kiinni. Juuri nyt on olemassa mahdollisuus, että suuret panostukset koulutukseen ovat osittain vaarassa valua hukkaan tuottaessamme laadukkaita maistereita ja tohtoreita muiden maiden ja kansantalouksien käyttöön. Ihmisten muuttaminen työn tai muiden mahdollisuuksien perässä kuuluu luonnollisesti asiaan 2000-luvulla, mutta kuten raporttikin osaltaan toteaa, on epäsuhta laadukkaiden lähtijöiden ja tänne tilalle tulevien ihmisten välillä tällä hetkellä kuitenkin selkeä: vain murto-osalla nykyisistä maahanmuuttajista tulositynnä on työ.

Kuten raportissakin todetaan, verotus ei yksinomaan liene ratkaiseva tekijä ihmisten sijoittumispäätöksissä. Saattaa olla, että suhteellisen kireästä kokonaisveroasteesta huolimatta Suomella on muita vahvuuksia, joihin kannattaa jatkossa kiinnittää huomiota. Viime vuosina Suomi on keikkunut useiden kansainvälisten elämänlaatuvertailujen kärkipäässä. Pisteitä Suomi saa puhtaasta luonnosta, hyvin järjestetystä perusinfrastruktuurista ja liikenneyhteyksistä, yhteiskuntarauhasta ja yleisestä vauraudesta. Tästä voi ajan mittaan tulla yhä tärkeämpi menestystekijä Suomelle, josta on pidettävä huolta myös jatkossa. Jo 2030-luvulla maailmassa voi olla lukuisia vakavasta ylikansoituksesta, saasteista ja poliittisista ongelmista kärsiviä maita ja alueita. Niihin verrattuna Suomella on mahdollisuus olla turvallinen, toimiva ja idyllinen keidas, jossa kelpaa elää ja rakentaa uraa ja perhettä.

Venäjä Suomen mahdollisena menestystekijänä

Raportti käsittelee Venäjää yllättävän tähän. Yhtäältä tämä on perusteltua, sillä suuria globaaleja muutoksia ja pelureita pohtiva raportti tuskin voi käyttää parhaimmillaankin alueelliseksi taloudelliseksi, poliittiseksi ja sotilaalliseksi vallaksi tuomitun Venäjän pohtimiseen kovin runsaasti tilaa. Lukuisista vaikeuksistaan huolimatta, Venäjä kuitenkin kasvaa ja kuluttaa, toisin kuin suurin osa muuta Eurooppaa.¹⁴ Lisäksi Suomi oman sijaintinsa ansiosta sijaitsee Venäjän alueellisen vaikutuspiirin alueella ja kysymys Venäjän roolista Suomen tulevalle taloudelliselle menestykselle ansaitsee siksi tulla erikseen pohdituksi.

Paasikiven suuhun pantu tokaisu siitä, että maantieteelle emme voi mitään on aina tulkittu varsin kohtalonomaisesti: Venäjä on Venäjä vaikka sen voissa paistais' ja se aina tavalla tai toisella rajoittaa tai kenties jopa uhkaa Suomea ja sen tulevaisuutta. Jatkossa on kuitenkin mahdollista, että maantiede voi osoittautua myös menestystekijäksemme, sillä nimenomaan Venäjän läheisyys tarjoaa Suomelle jatkossa kasvavia markkinoita ja muuta taloudellista ja poliittista potentiaalia:

¹³ Ks. Larry Eugene Jones, "The Dying Middle: Weimar Germany and the Fragmentation of Bourgeois Politics", *Central European History*, 5(1), 1972: 23–54.

¹⁴ Oman tulkintani Venäjän vakavistakin haasteista olen esittänyt jo viitteessä yksi mainitun kirjan sivuilla 111–131.

- Venäjä on ja tulee olemaan eräs maailman merkittävimpiä luonnonvarakeskuksia ja yksistään tämä seikka tulee kasvattamaan sen merkitystä maailmanpolitiikassa sen oman taloudellisen tai sotilaallisen voiman tuolle puolen
- Venäjä on kehittyvä kulutusmarkkina, joka tarjoaa suomalaisille yrityksille jatkossakin runsaasti mahdollisuuksia sekä myydä tuotteita että sijoittaa myös tuotantoa sinne
- Venäjä on yksi avainvaltoja ilmastonmuutoksen ansiosta avautuvien arktisten alueiden hyödyntämisen kannalta. Suomella on runsaasti arktista osaamista, mutta ei oman rantaviivan puuttumisen vuoksi suoraa pääsyä pohjoisille alueille. Venäjä (mutta myös Norja) ovat luontevia kumppaneita Suomelle kehitettäessä Suomen taloudellista ja poliittista asemaa jatkossa arktisilla alueilla
- Kuten myös raportti toteaa, Venäjä on myös eräs laadultaan erinomaisen maahanmuuton potentiaalinen lähtömaa, josta on mahdollista houkutella suhteellisen korkeasti koulutettua työvoimaa Suomeen.

Venäjän kehitykseen liittyy myös merkittäviä epävarmuustekijöitä, joita olen seikkaperäisemmin selvittänyt jo edellä mainitussa teoksessani. Lyhykäisesti sanottuna paradoksaalista Suomen kannalta on, että Venäjän taloudellisesta merkityksestä ja potentiaalista huolimatta maan kehitys on jopa suhteellisen lyhyellä aikavälillä osittain arvailujen varassa. Putinilaisen järjestelmän vakaus on osoittautunut selvästi toivottua heikommaksi eikä Venäjän talouskasvukaan liene kyllin suuri ratkaistakseen tehokkaasti kaikkia maan sisäisiä ongelmia.

Vaikka asialla ei liene syytä pelotellakaan, niin ei ole poissuljettua, etteikö Venäjä voisi ajan mittaan muodostua jälleen Suomen kannalta ongelmalliseksi tai jopa uhkaavaksi alueelliseksi tekijäksi. Mitalin kääntöpuoli kuitenkin on, että lähivuosina Venäjän kehitys saattaa olla jälleen aidosti valinkauhassa, joten myöskään positiiviset kehityskulut eivät ole poissuljettuja. Joulukuun 2011 duuman vaalien epäselvyyksistä alkanut protestiliikehdintä on osoittanut, että Venäjältä löytyy myös liberaaleja uudistuksia vaativa kansalaisyhteiskunnan oras.

Vaikka positiivisen muutoksen todennäköisyyttä Venäjällä ei pidä liioitella, ei sitä myöskään tule vähätellä. Tässä tilanteessa Suomen kannattanee soveltaa kaksoisstrategiaa, jossa se pyrkii rohkaisemaan ja hyötymään suotuisista kehityskuluista Venäjällä samalla kun se varautuu mahdollisten negatiivisten kehitysten varalle. Tähän strategiaan liittyy kuitenkin eräitä Suomen omasta koosta kumpuavia rakenteellisia rajoitteita, joihin pureudun tämän kommentin lopuksi.

Ylipäättään Suomen mahdollisuuksista vaikuttaa omaan tulevaisuuteensa

Kirjassa *Suomen muuttuvat koordinaatit* esitän, että Suomen-kaltainen pieni ja suhteellisen perifeerinen kansakunta joutuu aina tempomaan ulkopuolelta tulevien rakenteiden muodostamassa ristiaallokossa. Useimmiten pienen maan ruisleipää onkin ulkoisiin rakenteellisiin tekijöihin sopeutuminen. Kuten aiemmin on jo tullut todettua, nämä tekijät onneksi tuskin koskaan ovat yksinomaan negatiivisesti pakottavia, vaan sisältävät aina myös uusia avautuvia mahdollisuuksia, joihin täytyy kyetä tarttua.

Käsillä olevista suurista muutoksista huolimatta Pellervon taloustutkimuksen raportti on varsin optimistinen Suomen tulevaisuuden suhteen. Aivan raportin alussa todetaan, että ilman vakavia politiikkaerehdyksiä suomalaisten taloudellinen hyvinvointi on merkittävästi korkeammalla tasolla vuonna 2030 kuin vuonna 2012. Näin voi hyvinkin olla. Samalla viime vuosien tapahtumat (esimerkiksi syyskuun 11. 2001 terrori-iskut, Aasian tsunami vuonna 2004 tai vaikkapa Fukushima ydinvoimaonnettomuus Japanissa 2011) osoittavat, että maailmassa on runsaasti mahdollisesti rajujenkin epälineaaristen katkosten ja muutosten potentiaalia. Se,

että yksikään edellä mainituista katastrofeista ei vakavuudestaan huolimatta ole muodostunut globaaliksi villiksi kortiksi, todelliseksi game changeriksi, ei tarkoita, etteikö sellaista voisi jatkossa tulla. Päinvastoin, näyttää todennäköiseltä, että alati tiiviimmin verkottuva ja yhä nopeampaan teknologiseen kehitykseen pohjautuva maailmamme on aiempaa alttiimpi ja haavoittuvaisempi rajuille mullistuksille.

Jatkossa Suomen omassa politiikkasuunnittelussa on syytä ottaa huomioon myös negatiivisten kehityskulkujen mahdollisuus. Näin on siksi, että vaikkei Suomi useimmiten yksin kykene ulkoa tulevia rakenteellisia trendejä muuttamaan, on sen oma reagointi esiin nouseviin asioihin kuitenkin aina sen omassa vallassa. Huomio saattaa vaikuttaa itsestään selvältä, mutta pitää sisällään olennaisen jatkoajatuksen: pitkän aikavälin muutosten seurannan ja analyysin sekä oman yhteiskuntamme yleisen kriisivalmiuden ja resilienssin kehittäminen tulee nostaa vielä aiempaa voimakkaammin esiin.

Kuten raporttikin toteaa, Suomelle on eräitä eittämättömiä vahvuuksia muutokseen sopeutumisessa. Suomen väestö on osaavaa ja koulutettua. Suomessa on varsin tehokas julkinen päätöksentekokoneisto johon kansalaiset myös luottavat. Suomella on myös historiallisesti ollut suurien haasteiden edessä vahvaa konsensusperinnettä, joka on auttanut luovimaan vaikeiden paikkojen yli. Samalla Suomen paradoksi on, että sen omat voimat ja keinot eivät tule riittämään mahdollisten vakavien globaalien tai vaikkapa edes alueellisten kriisien ratkaisemiseen tai niiltä suojautumiseen. Suomen osa on, niin hyvässä kuin pahassa, nojautua oman tulevaisuutensa ja jatkuvan menestyksensä varmistamisessa yhteisiin, viime kädessä alati globaaliimpiin pelisääntöihin ja mekanismeihin niiden lähtökohtaisesta ongelmallisuudesta huolimatta.

Näistä yhteisistä mekanismeista Euroopan unioni on Suomen kannalta eittämättä tärkein. Nykyisistä ongelmistaan huolimatta EU on osoittautunut jäsenmailleen sekä aivan keskeiseksi globalisaation moottoriksi että sen mukanaan tuomiin muutoksiin ja haasteisiin sopeutumisen välineeksi. Suomen ja itse asiassa kaikkien jäsenmaiden etu on, että Euroopan integraatio toimii ja syvenee ja että EU kykenee myös yhteiseen kannanmuodostukseen kansainvälisessä politiikassa.

EU on kuitenkin tällä hetkellä varsin vakavassa ja monitahoisessa kriisissä. Kuten raporttikin osoittaa, sisämarkkinat ja niiden varassa lepäävä yhteisvaluutta euro eivät ole saavutettuja etuja. Samoin on poliittisen unionin ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan laita, joiden kehittämisessä on ilmennyt lukuisasti ongelmia.¹⁵ Tästä huolimatta Euroopan integraation historia opettaa, että vakavatkin kriisit on kyetty ylittämään ja integraation tarina on aina jatkunut. Näin on varmasti nykyisen kriisinkin kohdalla. Tämä on myös Suomen oma etu: Suomelle EU on aivan keskeinen kansainvälistä toimintaympäristöä laajentava ja säätelevä sekä tarvittaessa myös Venäjää tasapainottava tekijä. Suomen tulisikin pitää mielessään EU:n keskeinen rooli Suomen oman menestyksen ja kansainvälisen aseman kannalta myös jatkossa ja pyrkiä kehittämään politiikkaa, joka tukisi eikä haittaisi ongelmanratkaisua unionin tasolla.

¹⁵ Aiheesta enemmän, ks. viitteessä yksi mainitun kirjan sivut 97–111.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. 09 16001, 09 57811
f. 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

ISBN PDF 978-952-5896-88-6
ISSN 1799-7828